

¿Y las víctimas del Chocó qué?

La larga espera por la restitución
de derechos territoriales y la
reparación colectiva

Laura Catalina Tovar Bohórquez
Natalia Holguín López
Sonia Cristina Vargas Perdomo
Milton Alberto Valencia Herrera
Juan Pablo Guerrero Home



¿Y las víctimas del Chocó qué?

La larga espera por la restitución de derechos territoriales y la reparación colectiva

Laura Catalina Tovar Bohórquez
Natalia Holguín López
Sonia Cristina Vargas Perdomo
Milton Alberto Valencia Herrera
Juan Pablo Guerrero Home





¿Y las víctimas del Chocó qué?

La larga espera por la restitución de derechos territoriales y la reparación colectiva

Centro de Investigación y Educación Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP)

Directora general

Martha Lucía Márquez Restrepo

Subdirector de programas

Juan Pablo Guerrero Home

Coordinador del programa Conflicto, Estado y Paz

Víctor Barrera

Coordinador de la línea Justicia Transicional Étnica

Juan Pablo Guerrero Home

Autoras/es

Laura Catalina Tovar Bohórquez

Natalia Holguín López

Sonia Cristina Vargas Perdomo

Milton Alberto Valencia Herrera

Juan Pablo Guerrero Home

Apoyo en la investigación

Daniel Villegas Reinoso

Líder de Comunicaciones e Incidencia

Diana Patricia Santana Jiménez

Coordinación editorial

Edwin Parada Rodríguez

Corrección de estilo

Fabio Rodríguez Duarte

Diagramación

Paola Velásquez Carvajal

Foto de cubierta

Archivo Cinep/PPP

Impresión

Multi-impresos S.A.S.

Cinep/Programa por la Paz

Carrera 5 n.º 33B - 02

PBX: (+57 1) 2456181

Bogotá, D.C., Colombia

www.cinep.org.co

Primera edición, septiembre de 2024

Bogotá, D. C., Colombia

ISBN: 978-958-644-366-1

Impreso en Colombia / *Printed in Colombia*

Las opiniones expresadas en este documento son responsabilidad exclusiva de los/as autores/as y no comprometen al Cinep/PPP o a las agencias o entidades que cooperan en su publicación. Asimismo, su contenido puede ser utilizado total o parcialmente siempre y cuando se notifique y se cite como fuente al Cinep/PPP.

El contenido de este libro cuenta con una licencia Creative Commons "Reconocimiento-No comercial-Sin obra derivada 4.0".



 CinepProgramaporlaPaz

 Cinep_ppp

 Cinep_ppp

 Cinepppp

 CINEP/PPP

 @cinep_ppp

Contenido

Introducción.....	8
El panorama de la restitución de derechos territoriales étnicos en el departamento	13
La radiografía de la reparación colectiva	18
Estructura del texto y metodología	20
El llamado a materializar la reparación integral transformadora	22
¿Cómo va la restitución de derechos territoriales en el departamento de Chocó? Balance a doce años de su implementación	26
Situación general en materia de restitución de derechos territoriales en Chocó	29
Subregión del Atrato.....	44
Subregión del San Juan	60
Subregión del Darién-Bajo Atrato	75
Subregión de la Costa Pacífica.....	92
Subregión del Baudó	102
¿Cómo va la reparación colectiva de las comunidades étnicas en Chocó? Hallazgos sobre los doce años de su implementación	114
Análisis multinivel de la ejecución de la reparación colectiva en el departamento de Chocó.....	117
¿Qué dicen las cifras? Balance departamental y subregional de los procesos de reparación colectiva étnicos.....	147
De las ilusiones de la reparación transformadora a las decepciones de la reparación integral	174
La restitución de derechos territoriales y los cuellos de botella que impiden su materialización	179
La Reparación Colectiva en Chocó, lejos de ser una reparación transformadora	191
Referencias	203
Sobre las/os autoras/es	213

Índice de figuras

Figura 1. Sujetos en proceso de restitución de tierras en Chocó	29
Figura 2. Sujetos en proceso de restitución de tierras en Chocó por subregiones	30
Figura 3. Número de familias en procesos de restitución según categoría étnica y subregión	30
Figura 4. Número de hectáreas solicitadas por sujetos étnicos	31
Figura 5. Trámite administrativo Decreto-Ley 4635 de 2011 - Pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros	32
Figura 6. Ruta Decreto-Ley 4633 de 2011 - Pueblos indígenas	35
Figura 7. Distribución de los sujetos por etapas del proceso de restitución	37
Figura 8. Evolución del proceso de restitución por hectáreas	40
Figura 9. Duración promedio de sujetos étnicos por etapa en todo el departamento de Chocó	41
Figura 10. Ubicación de consejos comunitarios y resguardos indígenas en la subregión del Atrato	45
Figura 11. Año de ingreso al proceso de restitución de derechos territoriales, por entidad étnica, en la subregión del Atrato	51
Figura 12. Cantidad de sujetos por etapa del proceso de restitución según categoría étnica	52
Figura 13. Cantidad de sujetos por fases de la etapa administrativa	53
Figura 14. Ubicación de consejos comunitarios y resguardos indígenas en la subregión del San Juan	61
Figura 15. Corredores de movilización y comercialización de droga	62
Figura 16. Número de familias y hectáreas por reclamar según identidad étnica	66
Figura 17. Cantidad de sujetos por etapa del proceso de restitución según categoría étnica	67
Figura 18. Duración promedio de sujetos étnicos por etapa del proceso de restitución	68
Figura 19. Ubicación de consejos comunitarios y resguardos indígenas en la subregión del Darién-Bajo Atrato	76

Figura 20. Cantidad de sujetos por etapa del proceso de restitución según categoría étnica.....	80
Figura 21. Número de sujetos por subfase de la etapa judicial.....	80
Figura 22. Duración promedio de sujetos étnicos por etapa del proceso de restitución.....	81
Figura 23. Sujetos en etapa de posfallo por subregión.....	85
Figura 24. Número de medidas de protección colectiva por subregión	89
Figura 25. Ubicación de consejos comunitarios y resguardos indígenas en la subregión de la Costa Pacífica	93
Figura 26. Duración promedio de las etapas en el proceso de restitución de derechos territoriales	101
Figura 27. Ubicación de consejos comunitarios y resguardos indígenas en la subregión del Baudó.....	103
Figura 28. Número de medidas cautelares según categoría étnica por subregiones ...	107
Figura 29. Duración promedio de las etapas del proceso de restitución en la subregión del Baudó.....	111
Figura 30. Duración en años de cada fase del proceso de reparación colectiva	145
Figura 31. Cantidad de sujetos en proceso de reparación colectiva en Chocó.....	148
Figura 32. Distribución de sujetos étnicos en las fases de la ruta de reparación colectiva en Chocó	149
Figura 33. Distribución de sujetos colectivos en las fases de la ruta de reparación colectiva por grupo étnico en Chocó	150
Figura 34. Distribución de sujetos colectivos étnicos en las fases de la ruta de reparación colectiva en la subregión del Darién-Bajo Atrato	152
Figura 35. Duración en años de cada fase del proceso de reparación colectiva en la subregión del Darién-Bajo Atrato.....	155
Figura 36. Distribución de sujetos colectivos étnicos en las fases de la ruta de reparación colectiva (San Juan).....	158
Figura 37. Duración de las fases de la ruta de reparación colectiva en la subregión del San Juan.....	159
Figura 38. Distribución de sujetos colectivos étnicos en las fases de la ruta de reparación colectiva en la subregión de la Costa Pacífica.....	161
Figura 39. Distribución de sujetos colectivos étnicos en las fases de la ruta de reparación colectiva en la subregión del Baudó	164
Figura 40. Distribución de sujetos colectivos étnicos en las fases de la ruta de reparación colectiva en la subregión del Atrato.....	167
Figura 41. Duración de las fases de la ruta de reparación colectiva en la subregión del Atrato	169
Figura 42. Movimiento histórico de los procesos de restitución de derechos territoriales en Chocó	188

Índice de tablas

Tabla 1. Número de sujetos étnicos por etapa y por año en el departamento del Chocó.....	39
Tabla 2. Número de reclamantes de tierras, activistas y defensores de derechos humanos implementados por la UNP.....	90
Tabla 3. Número de sujetos étnicos por etapa y por año en la subregión de la Costa Pacífica	100
Tabla 4. Sujetos colectivos étnicos del Bajo Atrato en fase de implementación.....	157
Tabla 5. Sujetos colectivos étnicos del San Juan en fase de implementación.....	161
Tabla 6. Sujetos colectivos étnicos del Alto y Medio Atrato en fase de implementación.....	171
Tabla 7. Estado de las solicitudes de restitución en 2020	182
Tabla 8. Estado de las solicitudes de restitución en 2024	183
Tabla 9. Sujetos de Reparación Colectiva en el Registro Único de Víctimas desde 2021	194

Lista de siglas

AMEI: Asuntos Minero-Energéticos e Infraestructura

ANT: Agencia Nacional de Tierras

Cinep/PPP: Centro de Investigación y Educación Popular/
Programa por la Paz

DAE: Dirección de Asuntos Étnicos

DPS: Departamento de Prosperidad Social

FARC-EP: Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia –
Ejército del Pueblo

ICBF: Instituto Colombiano de Bienestar Familiar

PAE: Plan Anual Étnico

PIRC: Plan Integral de Reparación Colectiva

RTDAF: Registro de Tierras presuntamente Despojadas y
Abandonadas Forzosamente

SMMLV: Salario Mensual Mínimo Legal Vigente

SNARIV: Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral
a las Víctimas

UARIV: Unidad para la Atención y Reparación Integral de las
Víctimas

UNP: Unidad Nacional de Protección

URT: Unidad de Restitución de Tierras

Introducción



EN EL AÑO 2014 EL CENTRO DE INVESTIGACIÓN Y EDUCACIÓN Popular/Programa por la Paz (Cinep/PPP) tuvo la oportunidad de participar en uno de los primeros ejercicios de caracterización de afectaciones territoriales para comunidades afrodescendientes del país. Fue así como en el marco del proceso de implementación del Decreto Ley 4635 de 2011, fuimos invitados por la Dirección de Pueblos Étnicos de la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas (UAEGRT) a poner nuestra amplia experiencia al servicio de la recién creada política pública de víctimas. Para el Cinep/PPP esta fue una oportunidad única en la que se aprovechó el cúmulo de aprendizajes alcanzados en más de 19 años de acompañamiento a comunidades étnicas del departamento de Chocó, y que inició en el contexto del desplazamiento masivo de 1996 ocasionado por la Operación Génesis. Para una organización de la sociedad civil contribuir a la implementación de una primigenia política de víctimas y de restitución de tierras, que intentaba arrancar y tomar vuelo con un horizonte de desafíos propios de los escenarios de despojo y abandono forzado en toda la macro región del Bajo Atrato y Urabá Antioqueño, era sencillamente un gran desafío.

De esta forma, desde nuestro trabajo y con el liderazgo de la UAEGRT le apostamos al inicio de la ruta colectiva de restitución de derechos territoriales étnicos y al cumplimiento de los requisitos de la etapa administrativa en los Consejos Comunitarios de los ríos Pedeguita y Mancilla (Cocopema) y La Larga y Tumaradó (Cocolatu). Luego de participar de las asambleas de apertura y evidenciar la expectativa de las comunidades étnicas frente a la posibilidad de recuperar sus

.....

territorios después de tantos años de un despojo que era invisible, recorrimos comunidad por comunidad en cerca de 160 mil hectáreas, recolectando todo el acervo probatorio para la elaboración de los informes de caracterización de afectaciones territoriales y la elaboración de los borradores de demanda.

Así, realizamos entrevistas individuales y colectivas, ejercicios de cartografía social y recolección de información cartográfica in situ para consolidar un acervo probatorio robusto que diera sustento a las solicitudes que se pretendían radicar. Adicionalmente, acompañamos las asambleas de cierre, en las que ya eran constantes las preguntas asociadas a las demoras y al alcance del proceso de restitución. Finalmente, consolidamos los insumos priorizando las afectaciones de carácter colectivo y los daños al territorio conectados con factores subyacentes y vinculados al conflicto armado interno, compartimos a la UAEGRT nuestro trabajo y, luego de casi tres años de interlocución con esta entidad y de caminar de la mano de líderes/as de procesos étnico-territoriales del Bajo Atrato, se radicaron las demandas a finales del 2016. En 2017, con el auto admisorio del Juez de Restitución de Tierras de Quibdó, se inició formalmente la etapa judicial para los sujetos colectivos mencionados.

Desde el inicio fueron evidentes los desafíos de un proceso pionero como el que emprendimos hace ya casi 10 años, pero teníamos la certeza de que más allá de algunas demoras, los procesos avanzarían y responderían efectivamente a las expectativas de las víctimas de estos territorios arrasados por el conflicto armado interno, respetando los términos establecidos por la ley y garantizando el debido proceso para todas las partes intervinientes.

Éramos conscientes de que nuestro trabajo no había terminado con la radicación de las demandas. Fue así como desde el acompañamiento a estos consejos comunitarios del Bajo Atrato, y en un contexto donde empezaban a expedirse medidas cautelares para proteger los territorios como respuesta a las

complejidades territoriales y a la demora propia de los procesos, empezamos por generar escenarios de diálogo multiactor para evaluar los desafíos, los retos y los cuellos de botella de los procesos de restitución que ya habían avanzado, especialmente en el cumplimiento de las órdenes de las medidas cautelares y de los procesos étnicos que ya se encontraban en etapa posfallo en el resto del departamento.

Los cuatro procesos en esta etapa (que, casualmente, hoy en día son los mismos en esta subregión del Chocó) nos dieron luces para generar alternativas dados los desafíos propios de los procesos en esta compleja subregión. En estas mesas vinculamos, en espacios de articulación y rendición de cuentas, a distintas entidades para revisar una a una las órdenes judiciales ya emitidas. Así, por primera vez en dicha subregión un espacio gestionado desde los procesos organizativos hacía control y promovía una visión conjunta anclada en el principio de la articulación y la cooperación administrativa.

Con el desarrollo de estos espacios, se hicieron evidentes los desafíos de la articulación intra e interinstitucional, la poca capacidad del Estado para garantizar los principios de complementariedad, subsidiariedad y concurrencia en la función pública y la falta de un verdadero enfoque diferencial que hiciera posible una restitución de derechos territoriales étnicos para los sujetos colectivos. Adicionalmente se visibilizaron otros problemas no menores: la excesiva rotación de funcionarios responsables de implementar la política pública debido a la falta de una planeación efectiva, las dificultades de no tener información censal de la comunidad, los conflictos intra e interétnicos que incluso la misma comunidad no conocía, así como los grandes vacíos institucionales para la protección y la no vulneración del derecho a la vida de esos liderazgos que se consolidaban o simplemente se apagaban a razón de que terceros los consideraban un estorbo para sus intereses.

Fue este momento, también, y como resultado de una reflexión liderada por los mismos sujetos colectivos que

acompañábamos, lo que nos permitió identificar algo que tal vez no era tan evidente en su momento: la reparación integral a las víctimas no solo se limitaba a la entrega jurídica de un predio o de un territorio colectivo vía proceso de restitución de tierras, sino que ese escenario era una parte de una apuesta integral por una verdadera reparación transformadora. Lo que implicaba que, si bien las rutas (restitución y reparación) debieron iniciar paralela y articuladamente, este no era el caso. Incluso hasta hoy, este no es el caso.

Con este antecedente, y partiendo del deseo de seguir contribuyendo a toda acción en favor de las víctimas del conflicto armado interno en la región y en todo el departamento de Chocó, este informe recoge una apuesta histórica de la Línea de Justicia Transicional Étnica del Cinep/PPP: generar insumos técnicos que contribuyan a robustecer la capacidad administrativa del Estado de cara a las víctimas del departamento de Chocó. Más que una lista de acciones de mejora sin un eje articulador ni una ruta clara para encaminar esas modificaciones, el informe busca presentar una radiografía de 12 años de implementación de la ley sobre el estado de los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos y de reparación colectiva en el departamento con el fin de analizar la realidad y comprender los desafíos de esta tarea. Así, esperamos contribuir con recomendaciones que permitan reorientar temas estructurales de la implementación de la política pública de víctimas que tendrá vigencia hasta el 2031.

Por tal razón, este informe nos permite abordar en detalle los distintos cuellos de botella que generan retos para la adecuada y efectiva implementación de una política pública en deuda con las víctimas del despojo, el abandono forzado y las violaciones a los derechos humanos e infracciones al derecho internacional humanitario (DIH). Además, hace una lectura del contexto territorial diferenciando sus particularidades, revela el balance del estado de los procesos en cada subregión de Chocó (el Darién-Bajo Atrato, Atrato, el San Juan, el Baudó y la Costa Pacífica), así como las principales talanqueras enfrentadas y,

finalmente, aporta recomendaciones claves para reencaminar la política de víctimas.

Para Cinep/PPP es innegable que la Ley 1448 de 2011 sigue operando por debajo de las expectativas de las víctimas más allá de la extensión de los términos de su implementación, de los pocos avances alcanzados a la fecha y de las buenas intenciones del Gobierno Petro. Si bien aún quedan algunos años para la finalización de los términos de implementación, muchos de los errores no dan espera. Es por ello que este informe pretende ser un alto en el camino, en lo que respecta al departamento de Chocó, y un diagnóstico concienzudo, que busca generar alternativas que nos permitan recuperar el tiempo perdido y maximizar el que nos queda.

El panorama de la restitución de derechos territoriales étnicos en el departamento

El Estado, mediante el reconocimiento de las figuras de los resguardos, reservas indígenas y territorios colectivos de comunidades negras, ha generado un marco jurídico de protección legal sobre la propiedad colectiva de la tierra de los grupos étnicos en Chocó. Esto ha permitido la constitución de 122 resguardos y 60 territorios colectivos en todo el departamento como estrategia para garantizar la pervivencia física y cultural dentro de una visión de territorio conjunta compartida por cada grupo y cada pueblo.

Sin embargo, las dinámicas de despojo, confinamiento y abandono (estrategias propias del conflicto armado en la región) han puesto en entredicho la integridad de estas unidades territoriales, lo que sumado a los embates y a la magnitud del conflicto armado interno y sus manifestaciones específicas en el departamento demuestra que dicho reconocimiento territorial no ha sido suficiente. En este sentido, el presente informe también presenta los escenarios locales de la

dinámica del conflicto armado de forma subregionalizada y las particularidades del desarrollo de la guerra en cada cuenca o subunidad geográfica, evidenciando sus complejidades, así como de la participación de terceros que favorecieron los escenarios de victimización, despojo y abandono en el departamento.

Hasta diciembre de 2022¹, de la extensión total del departamento, es decir, de las 4 653 000 ha, 4 065 430 ha se encuentran solicitadas en procesos de restitución de derechos territoriales étnicos, de las cuales 3 074 917 ha son solicitadas por comunidades negras y 990 512 por comunidades indígenas.

Esto significa que 143 comunidades étnicas están participando de un proceso de reclamación, y de ellas 7 comparten territorios con los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca. Para efectos del análisis de este informe se tendrá en cuenta la información de las comunidades cuyos territorios están ubicados únicamente en el departamento de Chocó, que corresponden a 135 y de los cuales el 61,5 % corresponde a comunidades indígenas y el 38,5 % a comunidades negras. Estas solicitudes representan un 87,5 % del total del área departamental. Las cifras son reveladoras y no solo ilustran el escenario de la victimización asociada al despojo y al abandono en el departamento, sino también la expectativa de los sujetos colectivos por emprender el camino de la política pública como el escenario para reivindicar los derechos que les han sido vulnerados en el marco del conflicto armado interno.

1 El presente informe se desarrolló con datos de la URT que tienen corte a diciembre de 2022 para los procesos de restitución de derechos territoriales. Para los procesos de reparación colectiva se utilizaron datos de la UARIV con corte a enero de 2023. A continuación, presentamos los nuevos casos de restitución de derechos territoriales registrados entre enero de 2023 y enero de 2024, en cada uno de los procesos. Para un breve recuento de los avances por etapas ver las notas a pie de página 8 y 44. Para el caso de restitución de derechos territoriales, y según la información enviada por la URT (Derecho de petición presentado a URT, número de radicado 202430060127992), durante 2023, ingresaron cuatro sujetos colectivos al proceso de restitución. Dos de ellos, ubicados en la subregión del San Juan. El primero es el Resguardo Indígena Sanandocito ubicado en Sipí. El segundo es el Consejo Comunitario de Cértegui, ubicado en Cértegui. El tercer sujeto está ubicado en Carmen del Darién, en la subregión del Bajo Atrato, y es el Resguardo Indígena Mamey Dipurdú. El último está ubicado en el municipio de Alto Baudó, en la subregión del Baudó, y es el Resguardo Indígena Agua Clara y Bella Luz del Río Amporá. Según datos de la URT, este último ingresó al proceso de restitución en 2018, pero no fue reportado dentro de los datos compartidos en año 2022. Esto quiere decir que actualmente hay 139 sujetos colectivos del departamento del Chocó, en proceso de restitución de derechos territoriales.

En contraste con la esperanza que genera este escenario, preocupa el nivel de avance en el proceso de implementación de la ley y sus decretos reglamentarios. Según la legislación, el proceso de restitución debería durar entre 18 y 24 meses aproximadamente, desde que se focaliza el sujeto étnico hasta que se dicta sentencia. Sin embargo, al observar el estado de los procesos 13 años después de la expedición de la Ley 1448 y los Decretos Ley, la mayoría de los casos de restitución de tierras en Chocó están en incipientes subfases de la etapa administrativa o atascados en subfases de la etapa judicial. Solamente 9 sujetos étnicos están en la etapa de posfallo.

Adicionalmente, es recurrente y evidente la falta de enfoque diferencial en la implementación de las medidas, la falta de celeridad amparada en la burocratización de los procedimientos en el contexto de sujetos étnicos de especial protección y la falta de capacidad institucional para generar cumplimiento a las órdenes emitidas en el contexto de un conflicto armado que no cesa y sigue poniendo en entredicho las posibilidades de una reparación realmente transformadora para los sujetos étnicos que, en un contexto de racismo estructural, siguen siendo los últimos en los ejercicios de priorización.

Surge, pues, el interrogante de si este estancamiento es generalizado para todos los sujetos de restitución, tanto individuales como colectivos en el resto del país o si, por el contrario, existen condiciones estructurales vinculadas al racismo y al legado colonial en la conformación del Estado que ha propiciado una lectura de los sujetos colectivos de Chocó como ciudadanos de segunda categoría que pueden seguir esperando a que la restitución sea una realidad. De las más de 4 millones de hectáreas solicitadas por lo sujetos étnicos en restitución, hasta hoy —con más de diez años de vigencia de la ley—, únicamente el 3,64 % ha recibido fallo de restitución. Ejemplo de ello es el caso del Consejo Comunitario Mayor de la Organización Campesina y Popular del Alto Atrato (Cocomopoca), que es el único caso de comunidades afrodescendientes que cuenta con fallo de restitución y que tardó más de 7 años para recibir sentencia.

.....

Al respecto, este informe hace un análisis pormenorizado de cada una de las fases del proceso, así como de las distintas talanqueras que cada etapa conlleva y de las manifestaciones específicas de estos retos para los casos de sujetos étnicos. A lo anterior se suma el hecho de que la política pública ha enfrentado el reto propio de un sistema judicial que no da abasto (hay un solo juzgado de tierras en Quibdó) y que tampoco ha generado las adecuaciones institucionales necesarias para transitar de una mirada civilista de los procesos de restitución a un enfoque transicional que ponga en el centro a las víctimas; personas que en muchos casos han perdido la vida esperando el inicio de la etapa judicial de sus procesos. A esto se agrega la inoperancia y la falta de celeridad en los trámites que, en vez de ser garantistas, como los relacionados con la acumulación de procesos donde existan intereses de terceros, se transforman en cuellos de botella que dilatan el tiempo en el tránsito de una fase a otra. Con todo esto, se hace manifiesta la necesidad de un proceso serio de adecuación institucional, pues las iniciativas legislativas presentadas hasta el momento han naufragado en el Congreso. Por ejemplo, el Proyecto de Ley 280/2022C, que buscaba otorgar facultades a la URT para restituir predios vía administrativa en ciertos casos, fue archivado porque no se debatió en el Senado.

Así mismo, deja mucho que desear el cumplimiento de las órdenes de los fallos en los pocos procesos que se encuentran en esta fase y el ejercicio de las facultades de los entes de control, como la Procuraduría General de la Nación, encargados de vigilar que se estén cumpliendo las órdenes emitidas. La evidencia ha demostrado que el cumplimiento de los fallos es uno de los cuellos de botella más complejos de superar. El caso étnico emblemático del departamento, el del Alto Andágueda, sigue una nueva lidia, una nueva lucha: a pesar de tener términos estrictos e innumerables audiencias de seguimiento para la implementación de las órdenes, producto de la sentencia, el cumplimiento es bajo y las víctimas siguen insatisfechas con el funcionamiento de un Estado que les ha cumplido parcialmente. Todas estas son manifestaciones propias de un Estado que no

ha logrado consolidar su presencia ni la función administrativa y judicial efectiva en territorios vistos como periféricos donde la guerra ha dejado los mayores estragos.

Otro de los asuntos preocupantes propios del ejercicio de la función administrativa asociada a la implementación de la política pública es la falta de cumplimiento de los principios de concurrencia, complementariedad y subsidiariedad entre las entidades territoriales de distinto nivel. En este sentido, es casi nula la articulación a nivel regional y nacional, y en ocasiones distintas dependencias de la misma institución adelantan acciones en los mismos procesos, lo que genera un contexto de confusión para las víctimas y de potencial acción con daño en procesos de suma complejidad.

Finalmente, en los datos con corte a 31 de diciembre de 2022 solo 12 de los 135 procesos de restitución en el Chocó se encuentran dentro de los tiempos de ley. En resumen, los tiempos reales del proceso exceden lo planteado en los decretos-ley. Es así como las comunidades indígenas se están demorando en promedio 3,2 años en etapa administrativa; 1,6 años en judicial; y 4,7 años en posfallo en todo el departamento. En el caso de las comunidades negras, se están tardando, en promedio, 2,8 años en etapa administrativa y 2,4 años en la judicial. No se calcula el tiempo para comunidades negras en la etapa de posfallo debido a que solo hay un consejo comunitario en esa fase.

Todo lo anterior permite inferir que, aunque hay un retraso generalizado en los procesos de restitución, parece haber ciertas particularidades que muestran un mayor embotellamiento de casos correspondientes a población indígenas en la etapa administrativa, pero mayor embotellamiento de casos de población afro en la etapa judicial, lo que retarda la expedición de la sentencia y no permite el avance hacia la etapa de posfallo.

La radiografía de la reparación colectiva

No cabe duda de que Chocó es un territorio eminentemente étnico donde pueblos indígenas y comunidades afrodescendientes han cohabitado construido una visión conjunta. Según el censo de 2018, en el departamento hay un total de 534 826 personas, de las cuales el 16 % se reconoce como población indígena, el 78,9 % como afrocolombianos o negros y el 5 % de ningún grupo étnico; es decir, más del 90 % de los habitantes se autoidentifican como población étnica (Dane, 2018). Estas personas no solo han compartido un territorio común, sino que están interconectadas por una cantidad de sistemas de conocimientos, saberes, tradiciones, redes de parentela que dan sustento a la visión compartida del espacio y que permiten que la vida social de cada uno de estos grupos sea posible.

En el marco del conflicto armado en Chocó el desplazamiento masivo ha sido una de las principales afectaciones que, con un total de 497 445 personas desplazadas, representa cerca del 93 % de la población víctima del departamento (Uariv, 2024). Fue así como la Ley 1448 de 2011 y sus decretos étnicos surgen como un reconocimiento de las particularidades de la victimización con ocasión del conflicto armado sobre los sujetos étnicos y sus sistemas de conocimiento. Sin embargo, las afectaciones y la magnitud del conflicto armado interno y sus manifestaciones específicas en el departamento han demostrado que este reconocimiento es insuficiente.

Por este motivo, la reparación integral debe ser vista como una apuesta por contribuir desde la política pública a la recuperación, la protección y la pervivencia de sistemas de conocimiento que dan sentido a territorialidades eminentemente étnicas. De ahí que, la reparación busca recuperar esas redes que eran funcionales antes de la llegada de la guerra a los territorios, así como garantizar que nunca más estas puedan fracturarse como ya lo hicieron.

El panorama de la implementación de la política pública de reparación colectiva liderada por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (Uariv) en Chocó es negativo y desalentador. A diciembre de 2022, de los 103 sujetos étnicos de reparación colectiva en ruta en el departamento, 46 se encontraban detenidos en las dos primeras de las cinco fases de la ruta de reparación (identificación, alistamiento, diagnóstico o caracterización del daño, diseño y formulación e implementación), lo que significa que el 47 % de los sujetos colectivos priorizados por la Uariv en Chocó inscritos en el RUV no ha sido contactado por dicha entidad del Estado o está en los primeros acercamientos. Este es un problema que se puede ver en todo el país, pero en Chocó la cifra aumenta en un 7 %².

Es muy diciente que a la fecha en Chocó no haya un solo Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC) étnico implementado en su totalidad, que más del 80 % de los sujetos colectivos está hasta hora en las primeras fases del proceso y que ni siquiera el 20 % tiene acciones del PIRC en implementación. Mientras que a nivel nacional el porcentaje de estancamiento de estas comunidades al inicio de la ruta es del 58 %, en Chocó es del 65 %. Si bien en los últimos años 23 sujetos colectivos del departamento ingresaron al Registro Único de Víctimas (RUV), los avances son mínimos. Ni qué decir de quienes se encuentran esperando desde 2015 a ser contactados por los responsables de la implementación de esta política.

2 Según la información enviada por la Uariv (Derecho de petición Uariv radicado 2024-1015431-1), durante 2023 ingresaron quince sujetos colectivos étnicos al proceso de reparación colectiva, distribuidos de la siguiente manera por subregión: Tres en la subregión del Atrato: el Resguardo Indígena de Mungaradó, ubicado en el municipio de Quibdó; y los Resguardos Indígenas San José de Amia y Gengado Río Pató, ubicados en el municipio de Río Quito. Dos de la subregión de Darién-Bajo Atrato, en el municipio de Riosucio: el Cabildo Indígena Zenú y el Consejo Comunitario La Madre. Dos en la subregión de Costa Pacífica: el Consejo Comunitario Menor de Jurubirá, ubicado en Nuquí; y el Resguardo Indígena Embera del Río Valle y Boroboro, ubicado en Bahía Solano. Y ocho en la subregión del Baudó: el Resguardo Indígena Embera Torreido Chimani y el Resguardo Indígena Santa Cecilia de la Quebrada Oro Chocó, ubicados en el municipio de Medio Baudó. El Resguardo Indígena Embera de Ordó Siviru y Agua Clara, el Resguardo Indígena Embera del Río Pavasa y la Quebrada Jella, el Resguardo Indígena de Imama Tuma y Bella Luz, el Resguardo Indígena del Piñal, el Resguardo Indígena Bellavista Unión Pitalito, y el Consejo Comunitario de la Costa Pacífica-Concosta, ubicados en el municipio de Bajo Baudó. Así, y según la información compartida por la Uariv, actualmente hay 116 sujetos colectivos étnicos en procesos de reparación colectiva en el departamento del Chocó. Hay tres sujetos colectivos étnicos ubicados en el San Juan que no aparecen en la base de datos con corte a diciembre de 2023, y de la que no se tiene información.

En cada una de las cinco fases del programa de reparación se han identificado retos. Sin embargo, las principales problemáticas enfrentadas se clasifican en tres niveles que se interrelacionan, pero que mantienen sus particularidades. Estos tres niveles son: 1) las dificultades de tipo estructural; 2) las dificultades de tipo organizacional o administrativos propios de la función pública; y 3) los retos generados por las limitaciones intrínsecas de la política pública.

Los retos propios de la reparación en medio del conflicto y de las dificultades de caracterizar el daño en contextos de presencia y control social de actores armados, la imposibilidad de reparar sin tener un territorio saneado para hacerlo efectivo, los costos para el desarrollo de acciones específicas en un departamento donde la movilidad es costosa y limitada, la falta de articulación intra e interinstitucional —que en muchas ocasiones ha implicado acción con daño— y caos institucional por no tener claridad sobre el régimen de funciones y competencias al interior de la entidad, la falta de complementariedad con la política pública de restitución de derechos territoriales étnicos y la baja capacidad presupuestal son tan solo algunos ejemplos de los retos que enfrenta la implementación de la política en los distintos niveles.

Sin embargo, es preocupante la falta de enfoque diferencial en la implementación de la política pública. Muchos de los funcionarios no contemplan la necesidad de tener intérpretes o, al menos, la existencia de medidas de reparación que superan las categorías de la Ley 1448 de 2011 y que desarrollen las establecidas en los decretos étnicos.

Estructura del texto y metodología

En el primer capítulo se presenta un balance general del proceso de restitución de derechos territoriales étnicos en Chocó para comunidades afrodescendientes y pueblos indígenas,

priorizando la caracterización de los sujetos beneficiarios, y las cifras generales en términos de alcance de la política pública en el departamento y la desagregación de las fases en las que se encuentran los distintos casos. Este balance se complementa con el análisis de los principales retos y talanqueras de este proceso, y un recorrido por las principales dificultades enfrentadas en las cinco subregiones del departamento con ejemplos puntuales que, si bien tiene manifestaciones subregionales, son generalizados en los 30 municipios.

En el segundo capítulo se abordan las cifras de estancamiento en la implementación de la ruta de reparación colectiva para pueblos étnicos, los niveles en los que esos retos se manifiestan y sus particularidades en cada una de las cinco subregiones. Finalmente, se hace un resumen de las principales talanqueras a la reparación integral y se plantean recomendaciones para superarlas.

El presente documento se alimenta de información cuantitativa entregada por las entidades responsables de la implementación, así como de información de carácter cualitativo con el objetivo de robustecer el análisis desde la mirada de los distintos actores que participan en el proceso. Los métodos de recolección de información primaria incluyeron entrevistas semiestructuradas grupales e individuales, talleres y recorridos en campo. Además, se revisaron fuentes secundarias de información en lo cualitativo y lo cuantitativo. El proceso tuvo varios momentos: recolección de información, triangulación con fuentes secundarias, sistematización escrita, análisis de los resultados y validación de estos.

Así, y en síntesis, se realizó un trabajo con 14 organizaciones étnico territoriales, 4 entidades públicas y 1 organización de la sociedad civil, a saber: El Resguardo Indígena Sabaleta, el Consejo Comunitario Mayor Del Alto San Juan (Asocasan), el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), el Consejo Comunitario de los ríos La Larga y Tumaradó (Cocolatu), el Resguardo Cuti, el

.....

Consejo Comunitario de Jiguamiandó, el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Campesina y Popular del Alto Atrato (Cocomopoca), el Consejo Comunitario de la Cuenca del río Salaquí, el Consejo Mayor de Comunidades Negras de la Cuenca del río Acandí y Zona Costera Norte (Cocomanorte), la Asociación de Autoridades Indígenas Ancestral del Bajo Atrato (Asoaiba), el Consejo Comunitario de Cupica, el Consejo Comunitario General del río Baudó y sus Afluentes (Acaba), el Consejo Comunitario General del San Juan (Acadesan) y el Resguardo Mondo Mondocito. Igualmente, se trabajó con la organización Centro Socio Jurídico para la Defensa Territorial–Siembra y entidades como la Unidad para la Atención y Reparación Integral de las Víctimas (Uariv), la Unidad de Restitución de Tierras (URT), la Defensoría del Pueblo y la Comisión Redactora de los Decretos Ley Étnicos.

El llamado a materializar la reparación integral transformadora

Es innegable el esfuerzo del Estado colombiano por dar una voz a las víctimas y emprender procesos de adecuación institucional para responder a la deuda histórica generada por el conflicto armado interno. Si bien existen algunos avances importantes y debe ser reconocida la apuesta del Estado por emprender el camino del reconocimiento pleno de los derechos de la víctimas a la verdad, la reparación y la generación de garantías de no repetición, el presente informe demuestra que los resultados de los dos programas apalancados por la Ley 1448 de 2011 en Chocó son deficientes y que sus cifras son desalentadoras, lo que evidencia los enormes problemas y desafíos que enfrentan la Uariv y la URT, así como las demás entidades del Sistema Nacional de Atención y Reparación Integral a las Víctimas (SNARIV) encargadas de la implementación. En este sentido, el presente informe no solo revela los problemas del andamiaje institucional, sino que recoge las expectativas de sujetos colectivos a lo largo del departamento, quienes continúan

esperando un compromiso real y efectivo del Estado colombiano que supere el reconocimiento normativo y trascienda a los territorios donde hasta hoy se siguen experimentando los efectos del conflicto armado que no se detiene.

Y es que, a pesar del camino recorrido en el reconocimiento de derechos diferenciales, existe una deuda histórica con estos territorios. El reconocimiento parcial impulsado desde varios frentes por los responsables de la implementación de las políticas públicas no ha logrado abordar las causas estructurales de la condición de exclusión que abraza inexorablemente a estas comunidades y que se ve exacerbada por el conflicto armado interno que no ha dado tregua en estos territorios, incluso con posterioridad al proceso de paz y la desmovilización de la Fuerzas Armadas Revolucionarias de Colombia (Farc-EP). Pasados más de 13 años de promulgación de la Ley y una extensión del periodo de vigencia, este objetivo no se ha alcanzado y las promesas incumplidas están ocasionando una pérdida de legitimidad del Estado frente a las comunidades. Las cifras no mienten. De los 135 sujetos colectivos analizados, solo el 6,6 % ha recibido medidas judiciales para la restitución de sus derechos territoriales, las cuales no han llegado a cumplirse ni en un 40 %.

Si bien no es un reto menor reparar de manera integral y transformadora una de las regiones más afectadas por la evolución del conflicto armado interno en el país como es el departamento de Chocó, la implementación de la reparación colectiva y la restitución de derechos territoriales étnicos debe ser vista como una cara más del cúmulo de deudas que históricamente tiene la sociedad colombiana con una región que ha sido condenada a la condición de periferia. Estas limitaciones son mucho más evidentes en Chocó donde a pesar de los esfuerzos hechos para adoptar el enfoque diferencial étnico como lineamiento del ejercicio de la implementación de las políticas públicas, estas se quedan cortas para responder a los desafíos estructurales de un país que continúa priorizando la explotación de los territorios como alacena de recursos

.....

naturales. Así, el modelo de desarrollo condiciona la política pública de víctimas en un país donde una parte importante del PIB es generada por el sector de hidrocarburos o donde la agroindustria y la ganadería extensiva representan rubros importantes. Además, existen agendas que privilegian estos intereses por encima de los de las víctimas.

Este informe le apuesta a desaprender la política pública de restitución de derechos territoriales étnicos y de reparación colectiva como mecanismos normativos e invita a verlos como oportunidades para redefinir el proyecto político nacional en donde, desde una apuesta por la transformación de la sociedad, las víctimas étnicas de este país y todas las otras víctimas se vean incluidas y sientan que por fin pueden decir que las aguas volvieron a su cauce y que lo que les ocurrió nunca jamás volverá a suceder.

Para Cinep/PPP, la apuesta por una restitución de derechos y una reparación integral transformadora tiene una doble naturaleza: por un lado, debe invitar al restablecimiento del estado de las cosas que con ocasión del conflicto armado interno se vio alterado y resquebrajado. Es una oportunidad de afianzar el respeto por sistemas de conocimiento y visiones del mundo distintas que nunca debieron ser consideradas menos por el simple hecho de ser diferentes. Y, por otro lado, convoca a imaginarnos y materializar una visión de sociedad democrática y participativa que garantice la oportunidad de existir desde la diferencia y trace el camino hacia el futuro. Como lo exponen Catalina Díaz, Nelson Sánchez y Rodrigo Uprimny (2009):

[...] se trata en esencia de mirar a las reparaciones no sólo como una forma de justicia correctiva, que busca enfrentar el sufrimiento ocasionado a las víctimas y a sus familiares por los hechos atroces, sino también como una oportunidad de impulsar una transformación democrática de las sociedades, a fin de superar situaciones de exclusión y desigualdad que, como en el caso colombiano, pudieron alimentar la crisis humanitaria y la victimización desproporcionada de los sectores más vulnerables y que

en todo caso resultan contrarias a principios básicos de justicia. (p. 24)

Por ello, tal vez uno de los primeros pasos para superar este estado de cosas es entender la reparación transformadora como el eje articulador de todas las intervenciones estatales en el departamento, no solo las correspondientes a lo estipulado por la Ley de Víctimas y sus decretos reglamentarios, sino como una política de Estado que apueste por una intervención integral y no por acciones atomizadas. La reparación no avanzará si no existe una oferta institucional adecuada que permita apalancar lo establecido en las medidas de reparación. La persistencia de las desigualdades y de las promesas incumplidas por parte del Estado al departamento de Chocó se traduce en una democracia débil y en la exacerbación de la violencia social y política que alejan al Chocó cada vez más del espíritu de la reparación transformadora y de la garantía de los derechos fundamentales.

La justicia transformadora que yace en el espíritu de las leyes con vocación reparadora es, a su vez, un proceso de reivindicación de los sujetos colectivos étnicos como máximas autoridades territoriales y de los territorios como unidades indivisibles que trascienden en el tiempo. Son estas autoridades las máximas tomadoras de decisión amparadas en la autonomía y la autodeterminación refrendada en el marco constitucional del Estado jurídico pluralista que sustenta a la Constitución de 1991 y el pacto colectivo que como sociedad nos sustenta.

Esperamos que las recomendaciones aquí presentadas dinamicen la conversación sobre la política pública de víctimas. Las cifras compartidas, más que exhortar a las entidades públicas, buscan dar elementos para una conversación fundamentada en datos y la toma de mejores decisiones. Todo esto en favor de las víctimas y de los sujetos étnicos que enfrentaron la posibilidad de exterminio. No queremos que esto vuelva a ocurrir.

.....

**¿Cómo va la
restitución
de derechos
territoriales en el
departamento de
Chocó? Balance a
doce años de su
implementación**

PARA ANALIZAR Y COMPRENDER LA REALIDAD DE LA RESTITUCIÓN de derechos territoriales, es importante comprender el contexto del departamento de Chocó, así como la concepción que allí se tiene sobre la tierra y el territorio. Ubicado en el Pacífico colombiano, Chocó se caracteriza por su diversidad geográfica, riqueza biodiversa y su población mayoritariamente étnica. Según el censo de 2018, en el departamento hay un total de 534 826 personas, de las cuales el 16 % se reconoce como población indígena, el 78,9 % como afrocolombianos o negros y el 5 % de ningún grupo étnico; es decir, más del 90 % de los habitantes se autoidentifican como población étnica (Dane, 2018a).

Desde los años 70 el Estado reconoció la propiedad de las tierras de las comunidades indígenas con las figuras de reserva y posteriormente, resguardo; y con la reglamentación de la Ley 70 de 1993, las comunidades negras comenzaron a solicitar la titulación de tierras acorde con su asentamiento por cuencas (CEV, 2022e). Así, el Estado colombiano reconoció a la población étnica sus formas de concebir el mundo y de organizarse; algo que contrasta con una baja presencia estatal en el departamento, la llegada de proyectos de explotación de recursos naturales, y un aumento gradual de la presencia de grupos armados ilegales³ que desde los años 70 entraron al territorio movidos por distintos intereses y han generado fuertes afectaciones a las comunidades (CNMH, 2022).

En el marco del conflicto armado una de las principales afectaciones ha sido el desplazamiento masivo, con un total de 497 445 personas, lo que representa cerca del 93 % de la

3 Guerrillas, grupos paramilitares, y grupos de narcotraficantes.

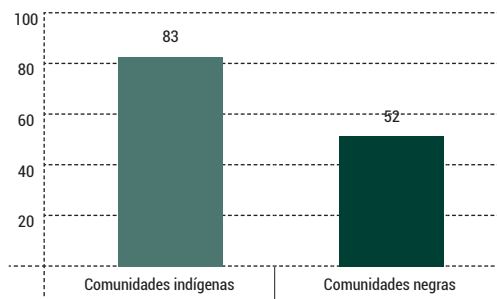
población víctima del departamento (Uariv, 2024). Este hecho estuvo muchas veces acompañado por el despojo, una forma de afectación territorial en la cual hay apropiación total o parcial del territorio y de los recursos naturales y culturales, para lo cual se emplean medios legales e ilegales (Tostón, 2020). Estas situaciones privaron a los sujetos étnicos del disfrute de sus territorios, lugares donde construyen su identidad, cultura, estructuras político-organizativas y planes de vida.

En este contexto se expide la Ley 1448 y los Decretos-Ley étnicos 4633 y 4635 en el año 2011. En ellos se define la ruta para restituir derechos territoriales en el país y reparar a las víctimas por los daños generados a causa del conflicto armado. Allí, la garantía de la propiedad y el aprovechamiento del territorio son presupuestos centrales para garantizar la existencia de grupos étnicos; así como los derechos fundamentales a la identidad cultural, la autodeterminación, la participación, el ejercicio de gobierno propio y la pervivencia de usos, costumbres, idiomas y tradiciones (URT, 2014). Según la legislación colombiana, cuando un territorio es reconocido a un sujeto étnico, este es inalienable, imprescriptible e inembargable. Es decir, el sujeto colectivo siempre será el dueño. Por esto, cuando se habla de restitución para población étnica, se refiere principalmente a sus derechos territoriales, es decir, al derecho a administrar el territorio autónomamente, al ser “el escenario en donde confluyen todos los otros derechos. Si no hay territorio, no se puede ejercer casi ningún otro derecho” (Entrevista 12, exfuncionario de la URT, 13 de marzo de 2023).

Situación general en materia de restitución de derechos territoriales en Chocó

A corte de diciembre de 2022, 143 comunidades étnicas están en el proceso de reclamación, de las cuales 8 comparten territorios con los departamentos de Antioquia y Valle del Cauca. Para el presente informe se analiza la información de las comunidades cuyos territorios están ubicados únicamente en Chocó, que corresponden a 135 y de los cuales 89 son comunidades indígenas (61,5 %) y 54 son comunidades negras (38,5 %).

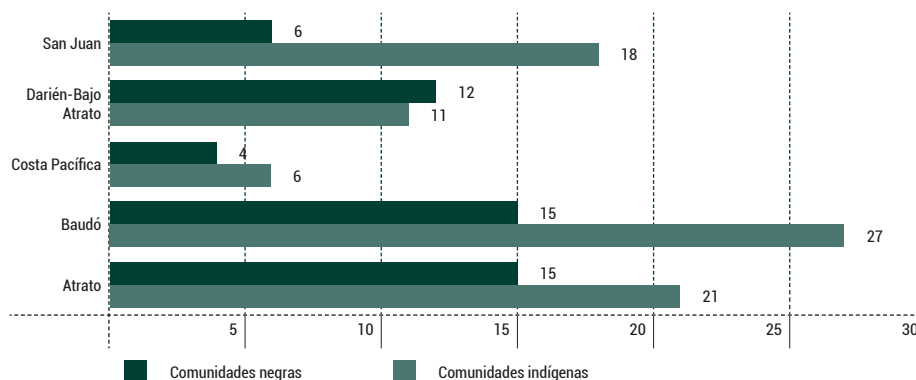
Figura 1. Sujetos en proceso de restitución de tierras en Chocó



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

En las subregiones del Baudó (42 comunidades) y el Atrato (36 comunidades) se concentra la mayor cantidad de solicitudes de restitución, seguido por el San Juan (24), el Darién-Bajo Atrato (23) y la Costa Pacífica (10). La mayoría de poblaciones solicitantes son indígenas, a excepción del Darién-Bajo Atrato como se observa en la Figura 2.

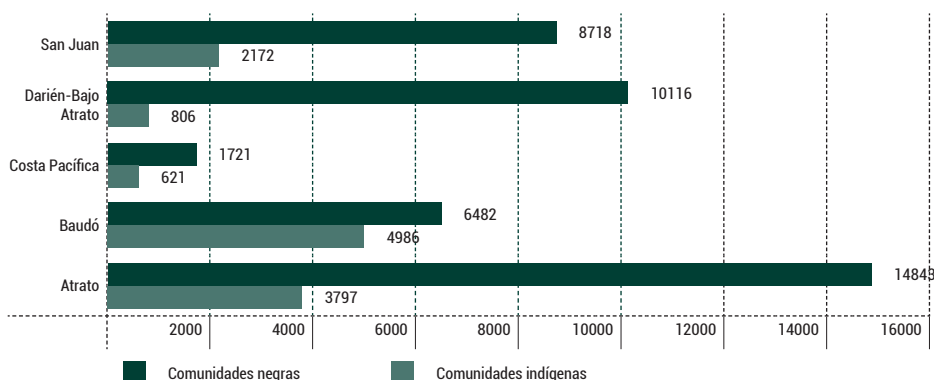
Figura 2. Sujetos en proceso de restitución de tierras en Chocó por subregiones



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

Sin embargo, al analizar el número de familias que están en proceso de restitución, dentro de cada consejo comunitario o resguardo indígena se observa que en todas las subregiones existe un mayor número de familias pertenecientes a comunidades negras. La mayor diferencia se presenta en las subregiones del Atrato, el Darién-Bajo Atrato y el San Juan.

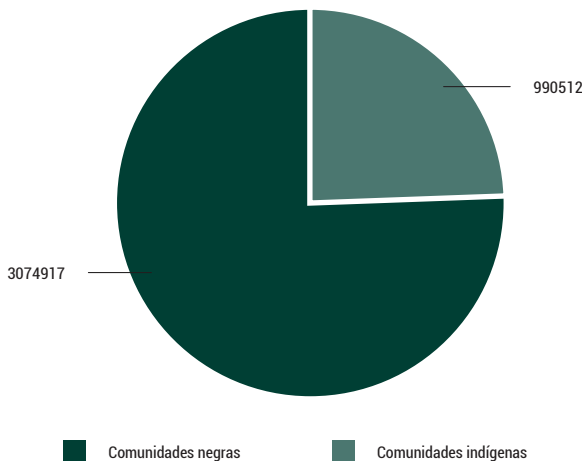
Figura 3. Número de familias en procesos de restitución según categoría étnica y subregión



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

Lo anterior se complementa al examinar el número de hectáreas solicitadas en cada subregión, siendo las subregiones del San Juan, Darién-Bajo Atrato y Atrato donde más tierras se han solicitado. Así, aunque existe una mayor cantidad de comunidades indígenas en procesos de solicitud de restitución en el departamento, la cantidad de familias y la extensión de los territorios negros son proporcionalmente mayores en todas las subregiones. En total, se están solicitando 4 065 430 hectáreas para restitución en todo el departamento, de las cuales 3 074 917 son solicitadas por comunidades negras (75,6 %) y 990 512 por comunidades indígenas (24,3 %).

Figura 4. Número de hectáreas solicitadas por sujetos étnicos



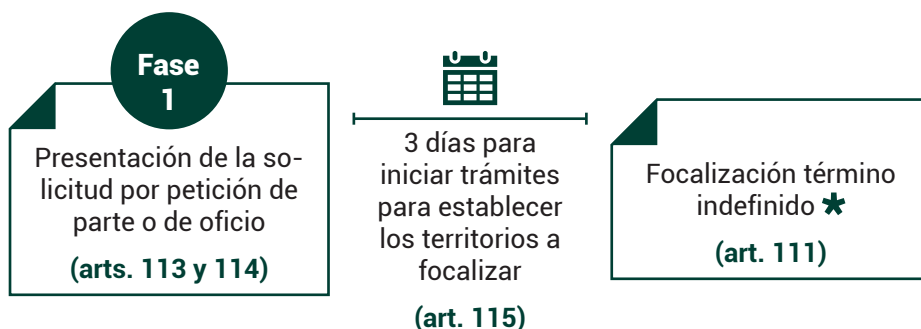
Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

Ahora bien, el proceso de restitución de derechos territoriales consta de tres grandes etapas. La primera es la administrativa, desarrollada por la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas de la Unidad de Restitución de Tierras (URT), y consta de seis fases específicas. Para el caso de las comunidades negras, el orden de estas fases es el siguiente: presentación de la solicitud de restitución; focalización, que consiste en la expedición de un acto administrativo que prioriza los sujetos étnicos a

atender dentro del Plan Anual Étnico⁴ y da apertura al proceso; apertura de estudio preliminar, caracterización de afectaciones territoriales, inscripción en el Registro de Tierras Despojadas y Abandonadas Forzosamente (RTDAF) y la radicación de la demanda por parte de la URT, como se observa en la Figura 5.

Sin embargo, para el caso de las comunidades indígenas, luego de recibida la solicitud de restitución, se cuenta con un término de tres días para iniciar el estudio preliminar del caso; en donde se puede recomendar la focalización del caso. Una vez focalizado, en la tercera etapa se desarrolla la caracterización de las afectaciones territoriales en cuyo caso, si se encuentran afectaciones y daños al territoriales, se ordena la inscripción al RTDAF. Finalmente, se radica la demanda por parte de la URT. Esta diferencia en el proceso de focalización marcará diferencias en los tiempos de los procesos para comunidades negras e indígenas, como se ve en la Figura 6.

Figura 5. Trámite administrativo Decreto-Ley 4635 de 2011 - Pueblos negros, afrocolombianos, raizales y palenqueros



4 Para elegir a los sujetos priorizados existen varios criterios: 1) Territorios colectivos definidos en instancias de concertación; 2) Territorios con orden judicial; 3) Territorios con medidas cautelares decretadas; 4) Territorios con ruta étnica de protección; 5) Territorios que radicaron una solicitud colectiva. Aquí es importante aclarar que la URT puede radicar, de oficio, solicitudes de población Negra, Afrocolombiana, Raizal y Palenquera (NARP); 6) Territorios ubicados en zonas de Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial; 7) Territorios incluidos en el Plan Marco de Implementación; 8) Casos pendientes de años anteriores (Derecho de petición presentado a URT, número de radicado DTB-202300118).

★ Priorización de casos⁵

En primer lugar, la focalización realizada dentro de la fase inicial de la etapa administrativa implica el ejercicio previo de conocer, seleccionar y priorizar los casos que serán atendidos en cada vigencia dentro del Plan Anual Étnico - PAE. Debido al volumen de casos que llegan a instancias de la Unidad en contraste con la capacidad operativa y/o presupuestal disponible, la Dirección de Asuntos Étnicos ha documentado una suerte de criterios de priorización y focalización de casos que se relacionan en seguida:

- Territorios colectivos definidos conjuntamente en instancias de concertación y diálogo (Mesa Permanente de Concertación Indígena o Comisión Consultiva de Alto Nivel para Comunidades NARP).
- Territorios colectivos que cuenten con orden judicial nacional e internacional.
- Territorios colectivos con medidas cautelares decretadas.
- Territorios colectivos con ruta étnica de protección de derechos territoriales (art. 150 DL 4633/2011 y orden 5 del Auto 005/2009 en asuntos NARP).
- Territorios colectivos con solicitud expresa de inicio del proceso de restitución de derechos territoriales (solicitud comunitaria).
- Territorios colectivos ubicados en zonas con Programa de Desarrollo con Enfoque Territorial.
- Territorios colectivos incluidos en el Plan Marco de Implementación - PMI.
- Inventario de casos étnicos (aquellos que vienen pendientes de vigencias anteriores).

En ese orden, la Unidad no cuenta con un término taxativo fijado por la ley para la focalización inicial de los casos, sin embargo, sí prevé un plazo en cada vigencia, el cual puede variar según los criterios de selección y en atención a las condiciones de cada uno de ellos.

5 Tomado de la respuesta recibida al derecho de petición presentado a URT, rad. DTB-202300118.

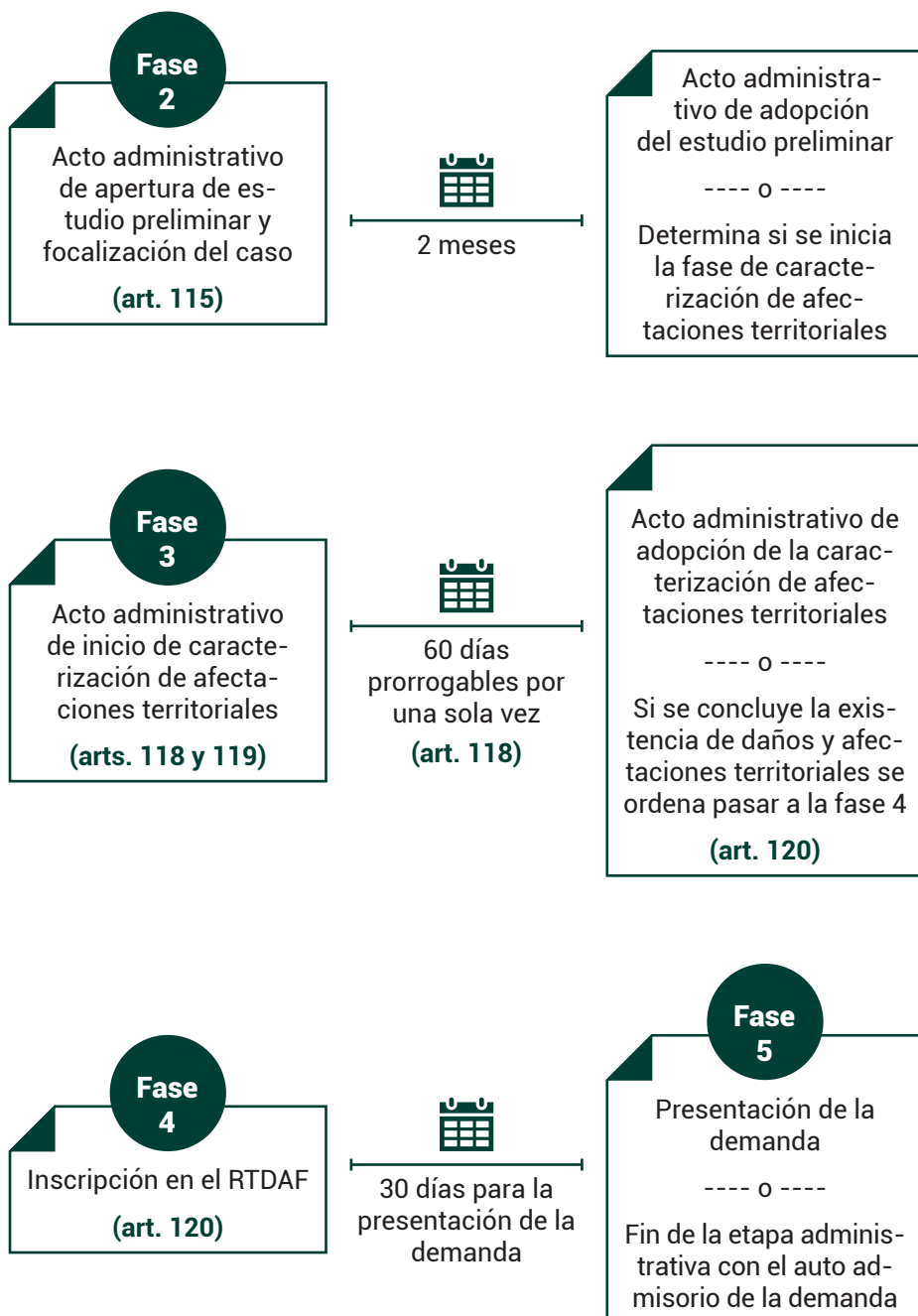
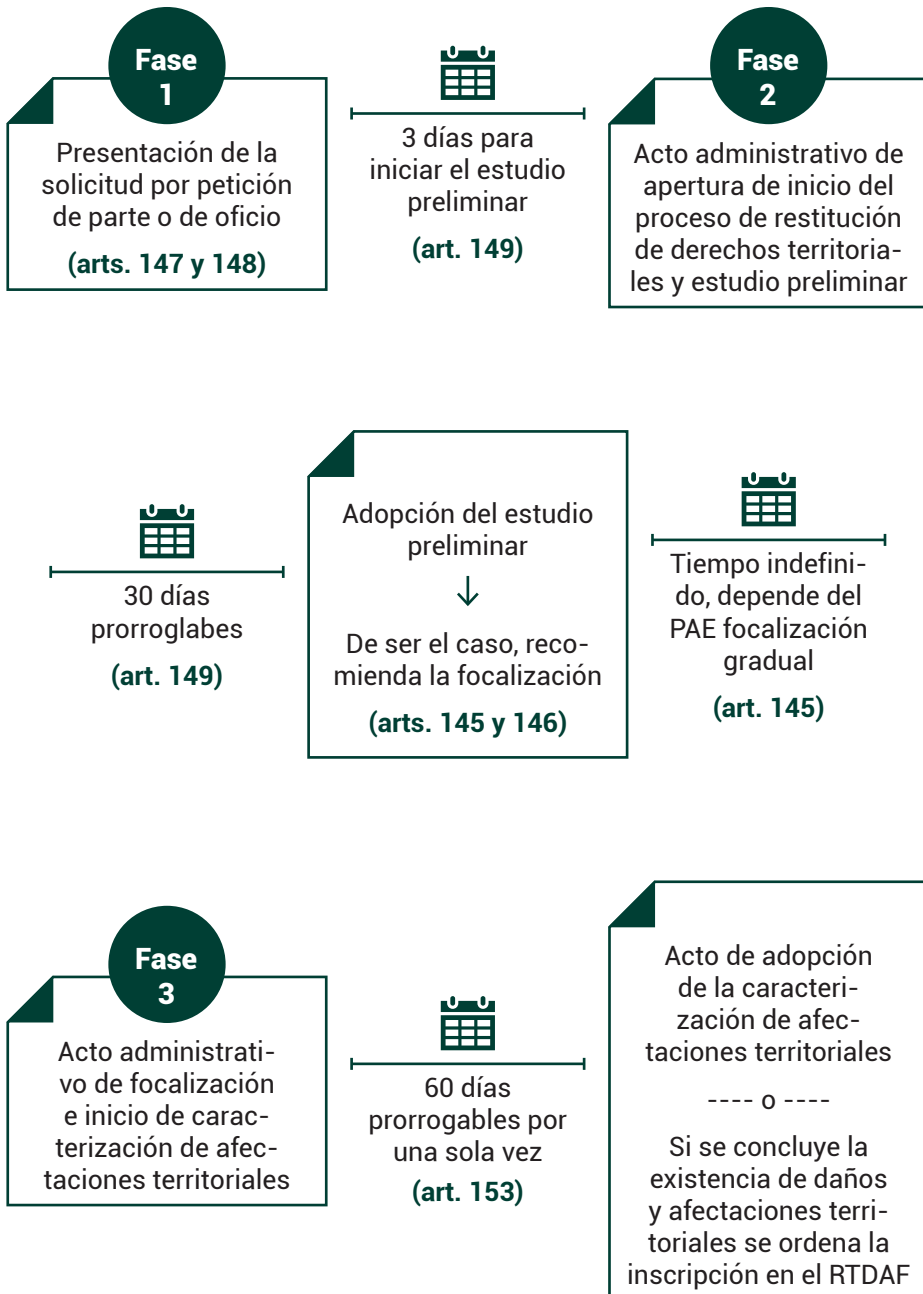
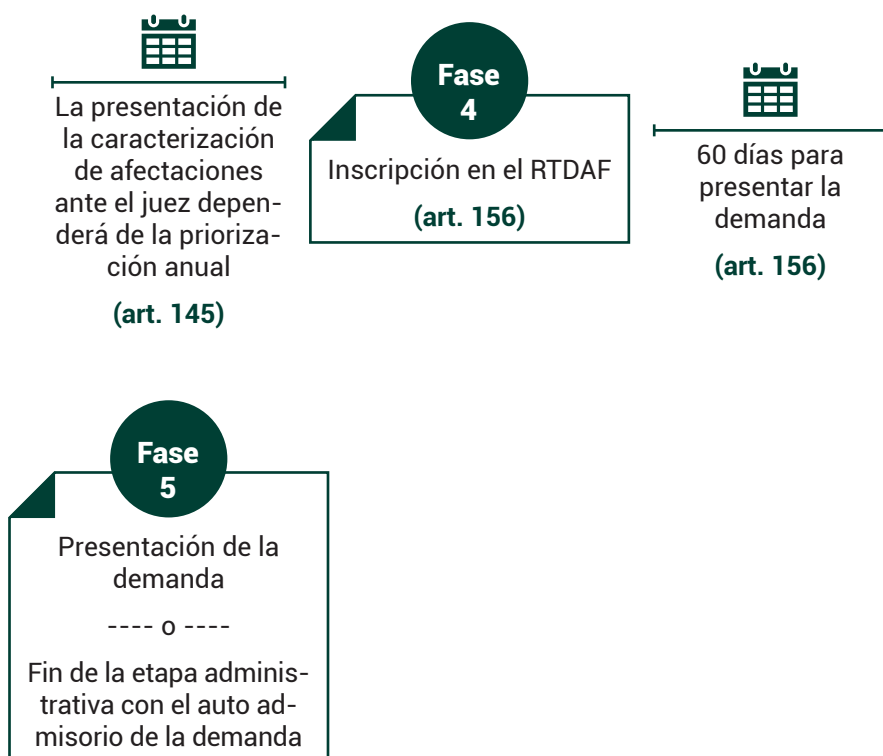


Figura 6. Ruta Decreto-Ley 4633 de 2011 - Pueblos indígenas





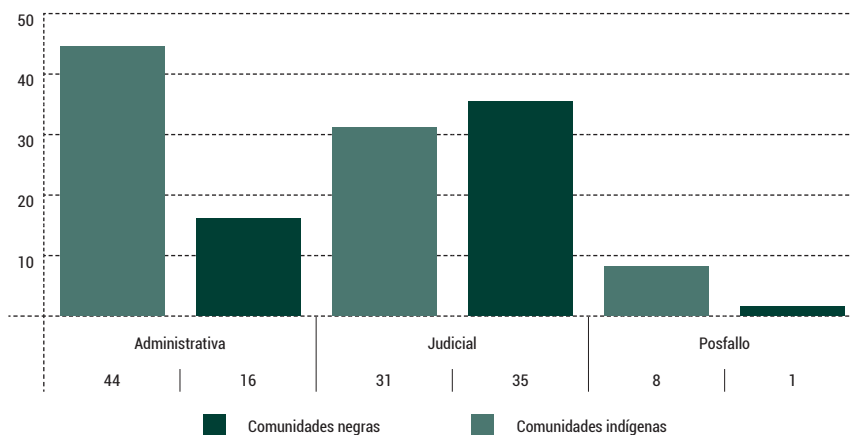
Ahora bien, la fase de radicación de la demanda es la bisagra entre la etapa administrativa y la judicial⁶ que, como segunda etapa, está a cargo de los juzgados civiles de circuito especializados en restitución y las salas civiles especializadas en restitución de los tribunales, y consiste en la admisión y notificación de la demanda, el periodo probatorio, los alegatos de conclusión y la sentencia, en donde se dictan disposiciones a diferentes entidades para dar cumplimiento a la restitución de derechos territoriales. Finalmente, en la etapa de posfallo se aplican todas las disposiciones generadas en la sentencia

⁶ Según la URT, la radicación de la demanda hace parte de la etapa judicial. Sin embargo, la etapa judicial inicia con el auto admisorio de la demanda, pues es a partir de este momento que el juez adquiere competencia sobre el caso. En los casos en que se ordena el rechazo de la demanda, esta continúa en la etapa administrativa y debe reelaborarse para que cumpla con los requisitos mínimos ordenados en la ley.

y está a cargo de distintas entidades del SNARIV. Esta etapa es una particularidad de los procesos de restitución, pues el juzgado o la magistratura conservan la competencia sobre el caso hasta que se cumplan las órdenes impartidas.

Según la legislación, el proceso de restitución debería durar entre 18 y 24 meses aproximadamente, desde que se focaliza el sujeto étnico hasta que se dicta sentencia. Sin embargo, al observar el estado 12 años después de la expedición de la Ley 1448 y los Decretos-Ley étnicos, la mayoría de los casos del departamento están en las etapas administrativa y judicial. Solamente 9 sujetos están en la etapa de posfallo.

Figura 7. Distribución de los sujetos por etapas del proceso de restitución



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

Al analizar los años de inicio del proceso, según información suministrada por la URT, de los 135 sujetos étnicos, 109 iniciaron la ruta de restitución en el año 2017 o posterior. Esto quiere decir que el 80 % de los sujetos étnicos en Chocó, uno de los departamentos con mayor cantidad de comunidades étnicas en el país, empezó a ser focalizado para iniciar la ruta 6 años después de la expedición de la Ley 1448 y los Decretos-

Ley. Esta fase de focalización no está regulada dentro de los Decretos-Ley, pues no hay criterios claros para priorizar los sujetos étnicos que iniciarían la fase de estudio preliminar. Sin embargo, la URT cuenta con una regulación interna, y fue mediante derecho de petición que se pudo conocer esta situación. Aun así, ni en los Decretos-Ley ni en el derecho de petición hay claridad acerca de los tiempos estipulados para desarrollar y culminar esta fase, lo que muestra un vacío de información en la legislación, que afecta los tiempos totales del proceso de restitución⁷.

En la Tabla 1, se muestra la fase en la que cada sujeto se encuentra, especialmente en las etapas administrativa y judicial, y el año en el que ingresaron, lo que nos permite observar de cerca los niveles de retraso. En la etapa administrativa, el tiempo de duración estipulado por la ley oscila entre 8 y 10 meses una vez se ha focalizado el caso. Sin embargo, a diciembre de 2022, 51 de los 61 sujetos llevaban más de 12 meses en esta etapa. A diciembre de 2022, máximo 10 sujetos se encontraban dentro de los plazos reglamentarios, al haber iniciado su proceso durante el 2022⁸. Por otro lado, de los 11 sujetos colectivos que radicaron la demanda en 2022, 6 se encuentran en los tiempos estipulados por la ley.

Para el caso de la etapa judicial, la ley estipula una duración entre 4 y 6 meses, desde que la demanda es admitida. En este caso, a excepción de 6 sujetos a los que el juzgado les aceptó la demanda entre septiembre y diciembre de 2022, 48 sujetos están por fuera de los tiempos reglamentarios. En resumen, solo 16 de los 135 procesos de restitución se encuentran dentro de los tiempos de ley⁹.

7 "En ese orden de ideas, la Unidad no cuenta con un término taxativo fijado por la ley para la focalización inicial de los casos, sin embargo, sí prevé un plazo en cada vigencia, el cual puede variar según los criterios de selección y atención a las condiciones de cada uno de ellos" (Derecho de petición presentado a URT, número de radicado DTB-202300118).

8 Para los sujetos que iniciaron etapa administrativa en 2022, la URT no reportó la fecha exacta de inicio de cada fase. Por esta razón no se puede determinar si están dentro de los tiempos reglamentados.

9 En términos de avance de los sujetos en las etapas, se observa que hay un progreso, principalmente en su transición de la etapa administrativa a la judicial. Según la información compartida por la URT, 17 sujetos colectivos pasaron de etapa administrativa a etapa judicial entre diciembre

Tabla 1. Número de sujetos étnicos por etapa y por año en el departamento del Chocó

Etapas / Fases	2014	2016	2017	2018	2019	2020	2021	2022	Total
Administrativa									
Elaboración del estudio preliminar							2		2
Adopción del estudio preliminar		2	16	2	7		5	9	41
Elaboración de la caracterización	1		5	2	2	1	2	1	14
Inscripción en el RTDAF					3		1		4
Judicial									
Radicación de la demanda								13	13
Admisión de la demanda					2	12	10	21	45
Notificación y traslado		1	1	5					7
Periodo probatorio									0
Alegatos de conclusión									0
Posfallo	1	1	1	4	1	1			9

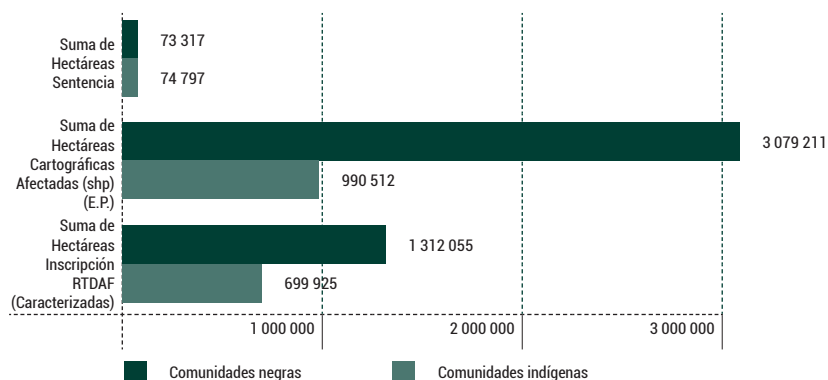
Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

La información presentada en la Tabla 1 muestra explícitamente que 55 de los 61 sujetos en etapa administrativa, y los 66 sujetos en etapa judicial, se encuentran en las primeras fases de cada etapa. Este nivel de retraso también se dimensiona en el número de hectáreas restituidas. Al comparar las hectáreas incluidas en la solicitud de restitución, con el número de hectáreas actualmente inscritas en el RTDAF y el número de hectáreas que ya cuentan con sentencia para su restitución material, se observan grandes diferencias. Para el caso de las comunidades

de 2022 y enero de 2024, pasando de 61 a 44 sujetos en esta etapa. Actualmente en la etapa judicial hay 86 sujetos colectivos, frente a 65 que había a diciembre de 2022. Según datos de la URT, el paso de casos a etapa judicial se dio de la siguiente manera: 6 casos en la subregión del Atrato, 7 en el Baudó, 4 en el Darién-Bajo Atrato y 3 en el San Juan. Sin embargo, ningún sujeto colectivo pasó a etapa de posfallo durante el año de 2023. Es decir, siguen siendo 9 sujetos en etapa de posfallo. Al analizar cada fase de las etapas administrativa y judicial, se observa que el avance principal se dio en las fases de adopción del estudio preliminar y la elaboración de la caracterización, en etapa administrativa; y en la elaboración de demandas para presentar ante el juzgado de restitución de tierras, en etapa judicial. Esto quiere decir que la URT se concentró durante el año 2023, en la elaboración de estudios preliminares, caracterizaciones de los sujetos colectivos y en la radicación de demandas. Actualmente, 62 sujetos (44,6%), se encuentran en la fase de admisión de la demanda, en la etapa judicial (Derecho de petición presentado a URT, número de radicado 202430060127992).

negras, de las 3 074 917 hectáreas solicitadas, solo el 43 % está inscrito en el RTDAF, lo que quiere decir que el 57 % está en las primeras fases de la etapa administrativa. Y de estas tierras ya inscritas, solo el 5,6 % cuenta con sentencia para ser restituidas. Para el caso de comunidades indígenas, de las 990 512 hectáreas afectadas, el 70,6 % ya está inscrito en el RTDAF y, de estas el 10,7 % cuenta con sentencia para ser restituidas.

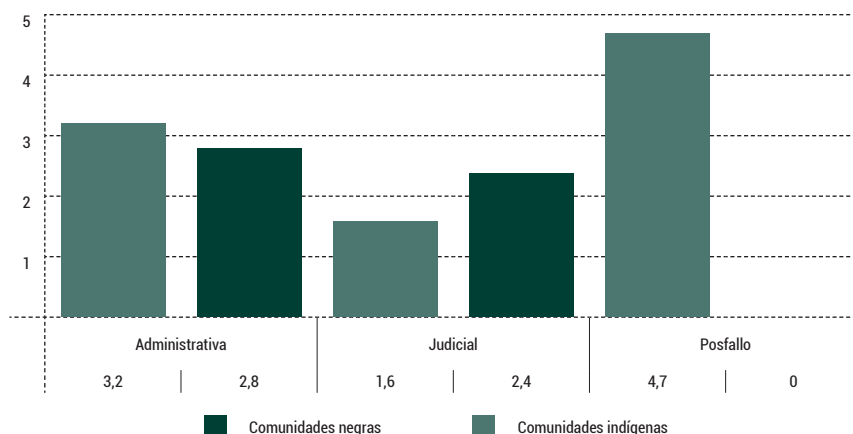
Figura 8. Evolución del proceso de restitución por hectáreas



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

En resumen, los tiempos reales del proceso exceden lo planteado en los Decretos-Ley. Las comunidades indígenas se están demorando un promedio de 3,2 años en etapa administrativa, 1,6 años en judicial y 4,7 años en posfallo en todo el departamento. Para el caso de las comunidades negras, estas están tardando, en promedio, 2,8 años en etapa administrativa y 2,4 años en judicial. No se calcula etapa de posfallo, al haber solo un Consejo Comunitario en este proceso. Todo lo anterior permite inferir que, aunque existe un retraso generalizado en los procesos de restitución, parece haber ciertas particularidades, que muestran un mayor embotellamiento de casos indígenas en la etapa administrativa, pero mayor embotellamiento de casos afro en la etapa judicial que retarda la expedición de la sentencia y no permite el avance hacia la etapa de posfallo.

Figura 9. Duración promedio de sujetos étnicos por etapa en todo el departamento de Chocó



Nota. Elaboración propia, a partir de información compartida por la URT, 2022.

Lo anterior puede tener distintas explicaciones. Por un lado, el tamaño de los territorios de comunidades negras pues: “son muy grandes, muy extensos, con muchas aristas, con muchos actores, con recorridos muy complicados de hacer¹⁰” (Entrevista 12, exfuncionario URT, 13 de marzo de 2023), por lo que las realidades al interior de los consejos dificultan el desarrollo de la ruta de restitución. Otras explicaciones son la presencia de megaproyectos y minería, principalmente dentro de territorios negros (sobre lo cual se profundizará más adelante) y la posibilidad que tienen las comunidades indígenas, pero no las negras, de tener abogados ajenos a la URT. En el caso de las comunidades negras sus abogados necesariamente son funcionarios de la URT. Lo anterior, porque el Decreto-Ley 4633, que reglamenta el proceso de restitución indígena, les permite tener apoderados de confianza; algo que el Decreto 4635 de comunidades negras no hace.

¹⁰ Los recorridos por los territorios son necesarios para la fase de caracterización de la fase administrativa. Si, por razones de seguridad o complejidades geográficas no se puede desarrollar, se opta por hacer el proceso en el casco urbano.

Demoras generalizadas en el proceso de restitución de derechos territoriales

Ahora bien, hay una demora generalizada en la ruta por deficiencias generales en el proceso, y otras razones que corresponden a realidades subregionales. A continuación, se nombrarán las deficiencias generales, al ser factores que explican los retrasos en todo el departamento.

En primer lugar, la literatura reporta la falta de capacidades técnicas de los funcionarios involucrados en cada etapa del proceso, en relación con las particularidades de los procesos de restitución de derechos territoriales. Existen fallas en las demandas de restitución presentadas por algunos abogados adscritos a la URT que son los representantes de las víctimas, principalmente en la formulación de las pretensiones del proceso, pues no se relacionan con los hechos reportados; además, se desconocen figuras jurídicas e, incluso, las confunden, lo que genera retrasos por inadmisiones y rechazos de la demanda (Peña, Abondano y Parada, 2019).

De igual forma, y como lo afirma un exfuncionario de la URT: “En algunos casos, desconocimiento de los jueces en materia étnica porque tienen que saber de temas ambientales, de derechos culturales, de derecho indígena, de derecho afro; son otras áreas del conocimiento que a veces no son tan fáciles de entender” (Entrevista 12, exfuncionario URT, 13 de marzo de 2023). A esto se suma el desconocimiento de las particularidades del departamento y de las tradiciones y formas de trabajo de las comunidades étnicas, lo que ha generado trabas y perjuicios ante la falta de implementación del enfoque étnico en la práctica diaria de trabajo con ellas. Finalmente, se reporta un desconocimiento de las competencias de las entidades estatales por parte de los jueces. En muchas ocasiones las órdenes de la sentencia están dirigidas a entidades que no tienen competencia para su cumplimiento, lo que hace necesaria una sentencia aclaratoria y se retrasa el cumplimiento (Morris, Bautista y Dávila, 2020).

En segundo lugar, se reportan dificultades de acceso y seguridad. La ubicación de estos territorios, por lo general en zonas rurales alejadas de cabeceras municipales, con presencia armada y con ocupantes de buena y mala fe, hacen que el acceso al territorio para el cumplimiento de los procedimientos sea más difícil. Estas problemáticas ocasionan que la situación de seguridad de los jueces y los funcionarios se complejice, pues estos son objeto de amenazas y ataques por parte de grupos armados o de terceros, lo que pone en peligro su integridad y genera la interrupción del proceso (Peña, *et al.*, 2019).

En tercer lugar, hay dificultades de carácter administrativo que entorpecen el avance de los procesos. Por un lado, las oficinas de la URT, regional Quibdó, fueron desmontadas desde 2018 hasta 2020. Existen distintas versiones que explican este cierre. Se afirmó que se hizo para fortalecer y reorganizar las direcciones territoriales de Antioquia y Chocó. Sin embargo, también se dice que el cierre tenía por objetivo debilitar los procesos de restitución en el departamento, debido a los intereses privados que terratenientes, empresarios y compañías tendrían sobre la tierra (Verdad Abierta, 25 de enero de 2018).

En cuarto lugar, se habla de la alta congestión para los funcionarios del proceso. Los abogados apoderados de la URT tienen una sobrecarga laboral:

[...] la URT asigna de acuerdo con sus competencias a un mismo profesional para que recoja las pruebas, radique la demanda y haga seguimiento de las sentencias. Entonces, es el mismo abogado el que se encarga de todo el trámite de reparación integral y de representación judicial ante los jueces de restitución de tierras [...] la verdad es que la carga laboral de la URT es muy alta y es muy difícil estar concentrado en un solo proceso día y noche" (Abogado apoderado URT, 2023).

Esto dificulta el seguimiento y la conversación fluida sobre los avances con todas las comunidades. Así mismo, el Circuito Judicial Civil Especializado en Restitución de Tierras de Quibdó

“es el segundo juzgado más congestionado de todo Colombia, entonces es una sola juez que está encargada de valorar todos estos procesos y pues ahí están” (Abogado apoderado URT, 2023; Sentencia T-341 de 2022).

Para Cinep/PPP todas las complejidades mencionadas dentro de la ruta se alimentan con realidades específicas de cada una de las subregiones del departamento. En el siguiente apartado se analizará la situación por subregión. Para esto, se presentará un breve contexto histórico que ayuda a entender la manera en la cual las comunidades negras e indígenas están exigiendo la restitución de sus derechos territoriales. Luego se explican las principales trabas encontradas en materia de restitución de derechos territoriales en la subregión, con lo que se espera ofrecer una imagen completa de lo que está sucediendo. Es importante anotar que se han presentado avances en ciertos casos entre enero de 2023 y enero 2024, según información entrega por la URT en respuesta a un derecho de petición¹¹. Los cambios más importantes en el número de casos por etapa según cada subregión se referencian en la nota a pie de página 8.

Subregión del Atrato

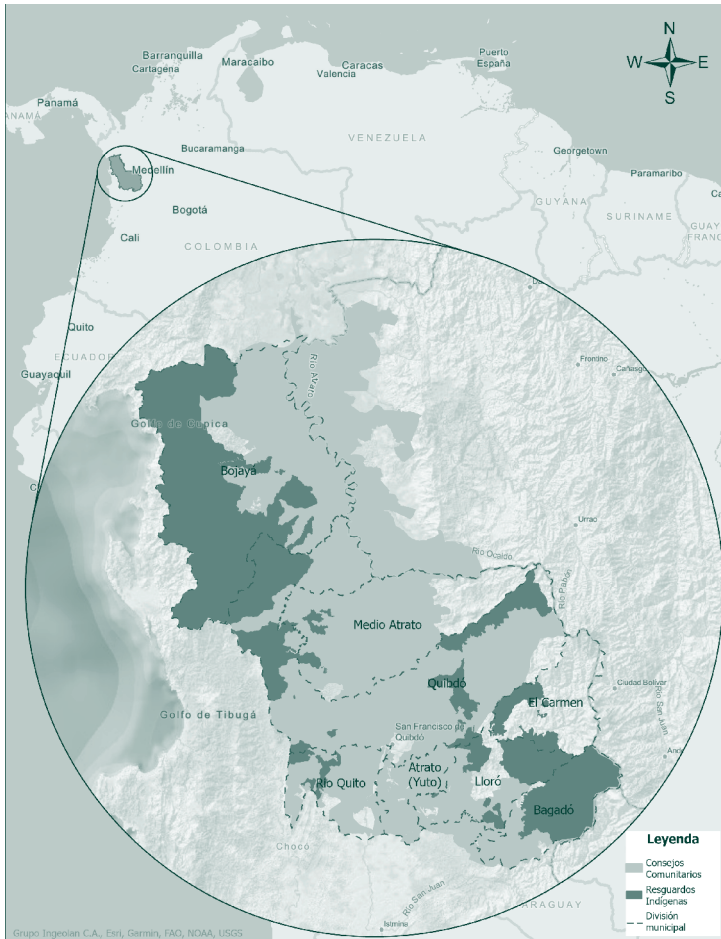
La subregión del Atrato está ubicada en el centro-oriente del departamento y comprende los municipios de Atrato, Bagadó, Bojayá¹², El Carmen de Atrato, Río Quito, Lloró, Medio Atrato y Quibdó, capital de Chocó. El Atrato cuenta con dos de los corredores de movilidad más importantes del departamento: el río Atrato, que comunica con el mar Caribe en la desembocadura por el Golfo de Urabá, y la carretera Quibdó-Medellín construida desde 1944, que atraviesa la Cordillera Occidental y comunica a Chocó con el centro del país. El Censo Nacional del año 2018 indica que en la subregión viven 182 398 personas, el 78 % de ellas se define como población negra, mulata y afrocolombiana

¹¹ Derecho de petición presentado a URT, número de radicado 202430060127992.

¹² En los planes de desarrollo departamental del 2016 y el 2020, aparece el municipio como parte de la subregión Darién-Bajo Atrato. Por temas analíticos, se contará en este aparte.

y el 11 % como indígena (Dane, 2018b). Según el Ministerio del Interior, en el territorio hay 48 resguardos indígenas y 11 Consejos Comunitarios (MinTic, 2022; IGAC, 2012a y 2012b)¹³, ubicados como se muestra en la Figura 10.

Figura 10. Ubicación de consejos comunitarios y resguardos indígenas en la subregión del Atrato



¹³ La titulación del territorio colectivo de la Cocomacia incluye territorio en los municipios de Murindó, Urrao y Vigía del Fuerte, pertenecientes al departamento de Antioquia. Por su importancia en la región, fue el único caso que se incluyó, de los consejos comunitarios que comparten territorios con otros departamentos.

En esta subregión, de los 59 sujetos étnicos, 32 están en proceso de restitución de tierras, que incluye los 11 consejos comunitarios y 21 resguardos indígenas¹⁴, y corresponden a un 54,2 % de los sujetos étnicos de la subregión. En el Atrato se entretienen diferentes intereses económicos y militares de actores armados ilegales para controlar el territorio, las vías de comunicación y los corredores andinos que conectan el centro del país con las salidas al Océano Pacífico, en función de obtener réditos en las cadenas de comercialización sobre economías extractivas e ilegalizadas, como la cocaína y la minería mecanizada a pequeña escala.

Históricamente capitales internacionales, con anuencia del Estado, han obtenido licencias de explotación de minerales (platino a principios del siglo XX y oro actualmente) (Indepaz, 2013; Restrepo y Gutiérrez, 2017). Estas concesiones tuvieron impactos en la subregión, pues se utilizó el río Andágueda para poner en funcionamiento centrales hidroeléctricas que brindaron energía a las dragas que realizan minería aluvión (Defensoría del Pueblo, 2016).

Durante los primeros 40 años del siglo XX, Quibdó se convirtió en el centro comercial del Chocó y logró consolidar algunas industrias de autoconsumo (como textiles y calzado) que finalmente declinaron con la apertura de la carretera Quibdó-Medellín y la competencia de la capital antioqueña (Bonet, 2007; Valencia y Villa, 1991). Esta situación sugiere que la subregión se empobreció por la dificultad de vincularse a los estándares de

14 En esta subregión, 17 sujetos étnicos se encuentran en etapa administrativa: Consejo Comunitario La Molana; Consejo Comunitario Santo Domingo; Consejo Comunitario Integral de Lloró (Cocoillo); Consejo Comunitario de Guayabal; Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia); Resguardo Puerto Antioquia; Resguardo Pichicora, Chicué y Punto Alegre; Resguardo Túngina y Apartadó; Resguardo Bucharadó-Amparradó; Resguardo Gegenadó; Resguardo el Doce; Resguardo Gengadó Chorrito; Resguardo Motordó; Resguardo río Bebaramá; Resguardo ríos Pató y Jengadó; Resguardo Miasa de Partadó; Resguardo La Lomita. De igual forma, 13 sujetos étnicos se encuentran en etapa judicial: Consejo Comunitario Casimiro; Consejo Comunitario de La Soledad; Consejo Comunitario Villa Conto; Consejo Comunitario San Isidro; Consejo Comunitario Paimadó; Resguardo Río Napipí; Resguardo Alto Río Bojayá; Resguardo Opogadó-Dogadó; Resguardo Alto Río Cuía; Resguardo Río Uva y Pogue; Resguardo el Dieciocho; Resguardo La Puria; Resguardo El Fiera. Finalmente, dos sujetos étnicos están en etapa de posfallo: Consejo Comunitario Mayor de la Organización Popular Campesina del Alto Atrato (Cocomopoca) y el Resguardo del Alto Andágueda.

productividad de otros departamentos (Bonet, 2007) razón por la cual, desde la década de los cuarenta, funcionarios del centro del país hicieron llamados para promover colonizaciones de población blanca, generar mestizaje y dinamizar las economías extractivas, en una clara concepción racista de las formas de vida de las comunidades étnicas del Chocó (Defensoría del Pueblo, 2016).

El ingreso de los actores armados a la subregión comenzó en la década de los ochenta: el Frente Che Guevara del ELN llegó al Alto Atrato (Carmen de Atrato y Bagadó), intentando consolidar una retaguardia para sus planes estratégicos: controlar la vía de conexión entre Quibdó y el centro del país, y dominar los corredores rurales con el Eje Cafetero y Antioquia. Además, el ERG, una escisión del ELN nacida en El Carmen de Atrato, desde 1993 comenzó a disputar el control territorial en este lugar. Las exploraciones del Frente 34 a comienzos de los 90 dieron como resultado la conformación del Frente Aurelio Rodríguez que compartió territorio con estas dos guerrillas (CEV, 2022a; Defensoría del Pueblo, 2016; TSMJP, 2020).

Si bien los objetivos de las guerrillas tuvieron un carácter estratégico-militar, es importante señalar el auge minero en la subregión en la década de los ochenta con el descubrimiento de minas en el río Andágueda¹⁵ y el ingreso de minería mecanizada (dragas y maquinaria amarilla) en Río Quito en los 90, lo que hizo muy atractivo el control de estos afluentes del río Atrato (Cagan y Kelsey, 2020; Cinep/PPP *et al.*, 2015) para financiar los proyectos insurgentes¹⁶.

A mediados de los 90, los paramilitares del Frente Minero, luego Bloque Pacífico-Héroes del Chocó, controlaron parcialmente la zona del Alto Atrato para ejercer control en la carretera y

¹⁵ El río Andágueda está titulado para dos comunidades étnicas: el Resguardo Tahami desde principios de los ochenta y el Consejo Comunitario Mayor de la Organización Campesina y Popular del Alto Atrato (Cocomopoca) desde 2011. Históricamente se han presentado muchos conflictos sobre la minería en este río con personas procedentes del centro del país (CEV, 2022a).

¹⁶ El control por parte de las guerrillas se da por medio del impuesto al gramaje y la tenencia de dragas (Indepaz, 2013).

proteger los intereses de sectores económicos legalizados e ilegalizados en Quibdó, lo que contó con la colaboración de la Fuerza Pública. Desde el año 2000, en el Alto Atrato se dio una competencia por el control territorial, situación que se reflejó en secuestros, homicidios selectivos, desplazamientos y la toma armada de centros poblados (CEV, 2022a; Defensoría del Pueblo, 2016). Por su parte, en el Medio Atrato también comenzaron disputas por el control territorial, lo que ocasionó uno de los crímenes de guerra más cruentos durante la historia del conflicto armado interno colombiano en Bojayá el 2 de mayo del 2002, que causó la muerte de entre 74 y 119 civiles (CNMH, 2010; Holzapfel y Kollwitz, 2014).

Mientras estas situaciones ocurrían en la ruralidad, Quibdó comenzó a recibir una ingente cantidad de personas desplazadas de todo el departamento que huían de los enfrentamientos. Estos desplazamientos impactaron fuertemente a la capital, que comenzó a experimentar la ruptura de lazos comunitarios e identitarios de muchas familias rurales. Los grupos armados ilegales aprovecharon este escenario de desprotección y ausencia de oportunidades de estudio y trabajo para reclutar a niños, niñas y adolescentes para las estructuras ilegales y la delincuencia común. A partir del 2005 comenzaron a descender los homicidios en la ruralidad, pero aumentaron en Quibdó, lo que evidenciaba el complejo problema social de la desterritorialización y el desarraigo en las familias desplazadas (Holzapfel y Kollwitz, 2014).

Mientras la rudeza del conflicto asolaba la subregión, ocurrieron tres fenómenos económicos: se agudizó un *boom* en la minería mecanizada a pequeña escala, ingresaron al Atrato los cultivos de coca y el Gobierno dio concesiones mineras a empresas extranjeras sobre territorios que tenían solicitudes o ya eran títulos colectivos de sujetos étnicos. Los cultivos de coca y los laboratorios de procesamiento migraron desde el sur del país por cuenta del Plan Colombia y se asentaron principalmente en las subregiones del Baudó y el San Juan, utilizando al Atrato como una vía de comunicación geográfica (Defensoría del Pueblo, 2016).

Con relación a la actividad minera, el aumento en los precios internacionales del oro motivó la presencia de grupos armados y de personas provenientes de Antioquia y Brasil en los territorios colectivos de los Consejos Comunitarios para desarrollar la explotación. Estos fueron forzados a permitir la explotación y parte de la población se desplazó hacia otros lugares. Aquellos que se quedaron fueron forzados a trabajar en la minería aurífera, lo que causó un volcamiento de las comunidades ribereñas a esta actividad, cambió drásticamente las prácticas alimenticias y generó enormes daños a los ecosistemas (Cano, 2017; Cinep/PPP *et al.*, 2015).

Por último, desde el año 2000, cuando el conflicto atravesaba su punto más álgido en la subregión, multinacionales solicitaron títulos mineros en Chocó, muchos de los cuales fueron otorgados sobre territorios colectivos sin realizar consultas previas, pues las empresas argumentaron que la situación de orden público impedía obtener la opinión de las comunidades. Esto estuvo sustentado en la Ley 685 del 2001 que declaró la actividad minera de "interés público", subordinando los planes de etnodesarrollo de las comunidades étnicas en función de las Inversiones Extranjeras Directas (IED) (OPT y CRPC, 2018).

Adicionalmente, en el 2000 el Gobierno nacional implementó los Batallones Especiales Energéticos y Viales para dar protección a la infraestructura minero-energética del país (Cinep/PPP *et al.*, 2015). Estas políticas de cuidado a las IED se agudizaron en el Gobierno de Álvaro Uribe, que para 2003 comenzó a realizar acercamientos con "miembros de embajadas de distintos países (Estados Unidos, Reino Unido, Países Bajos y Noruega), representantes de compañías petroleras de Europa y Estados Unidos, y la Asociación Colombiana del Petrleo (ACP) para diseñar una política voluntaria de protección de los derechos humanos en contextos de operación empresarial de tipo extractivo" (CEV, 2022a). Las políticas de apoyo militar a las inversiones extranjeras se vieron reflejadas, por ejemplo, en los bombardeos realizados por la Fuerza Pública en el municipio de Bagadó durante el periodo 2007-2013, las cuales

.....

causaron el vaciamiento de comunidades enteras, en la lógica de proteger las inversiones extranjeras y no la vida de los pobladores (CEV, 2022a)¹⁷.

Desde el año 2012 con la expedición de las resoluciones 180241 y 0045 de la Agencia Nacional de Minería (ANM) se crearon las Áreas Estratégicas Mineras (AEM), figuras jurídicas que delimitan extensiones de tierras ricas en recursos minerales y son subastadas al mejor postor (Indepaz, 2013). En todo el departamento se establecieron 40 AEM, 84 % de las cuales se ubicaron en las cuencas de los ríos Atrato y San Juan (Cinep/PPP *et al.*, 2015); 9 de estas dentro del territorio ancestral y sus zonas aledañas del Consejo Comunitario Mayor de la Organización Campesina y Popular (Cocomopoca) y en el Resguardo indígena Tahamí, en el Alto Andágueda (Indepaz, 2013)¹⁸.

Las IED se desentendieron del Convenio 169 de la OIT firmado por el Estado colombiano, que obliga a realizar consultas previas a las comunidades que se verán afectadas por proyectos mineros. Es particular el desconocimiento expresado por las empresas sobre los derechos étnicos en los territorios del Alto Atrato. Aunque no es clara la participación de las empresas mineras en la promoción del conflicto para vaciar los territorios y poder emprender las actividades mineras, se beneficiaron enormemente con una normativa nacional laxa y constantes desconocimientos sobre la normativa internacional. De esta forma: “[...] corren el riesgo de beneficiarse de las violaciones y abusos a los derechos humanos” (Cinep/PPP *et al.*, 2015).

Hoy en día, y producto de los intereses que tanto los grupos poderosos como el capital internacional poseen sobre los territorios étnicos, la subregión del Atrato se ha convertido en un verdadero escenario de guerra, donde los grupos armados agudizan la crisis humanitaria de la población más

17 Entre 2010 y 2013 se realizaron 103 contratos entre el Ministerio de Defensa y la empresa Anglo Gold Ashanti para prestar el servicio de seguridad (Defensoría del Pueblo, 2016).

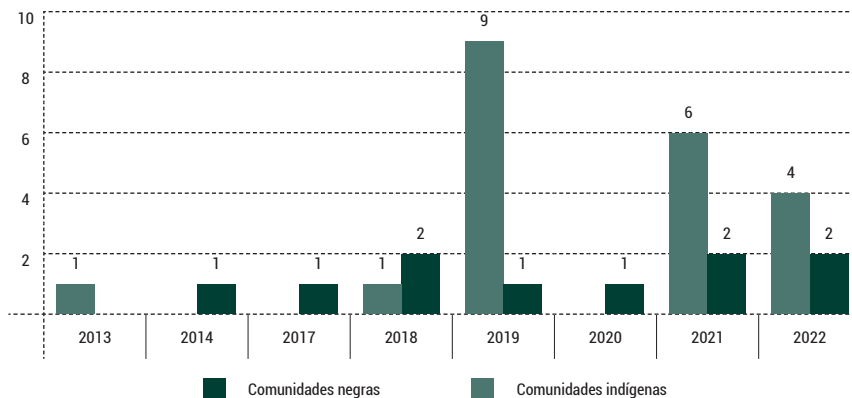
18 Aunque las concesiones aparecen adjudicadas a diversas empresas para mostrar que el sector minero es competitivo, muchas de las Sociedades Operadoras Mineras (SOM) parecen ser apéndices de dos empresas: Anglo Gold Ashanti y Continental Gold (CEV, 2022a).

vulnerable, utilizando sus territorios como zona de retaguardia y abastecimiento, como corredor de narcotráfico y de tráfico de armas y para la explotación de recursos naturales. El escalamiento del conflicto en el Atrato ha traído consigo muertes selectivas, masacres, amenazas a representantes y líderes de las comunidades, así como desplazamiento forzado interno, que implica una clara violación de los derechos étnicos y territoriales, de la participación y el desarrollo de las propias aspiraciones culturales, al tiempo que pone en peligro el modelo cultural chocoano.

Fallas para iniciar el proceso de restitución

En este contexto es que las comunidades negras e indígenas de la subregión del Atrato están exigiendo la restitución de sus derechos territoriales y reclaman 1 158 014 hectáreas, es decir el 28,5 % del total departamental solicitado. A pesar de ser la subregión que más solicita hectáreas en Chocó, 25 de los 31 sujetos iniciaron el proceso de restitución entre 2019 y 2022.

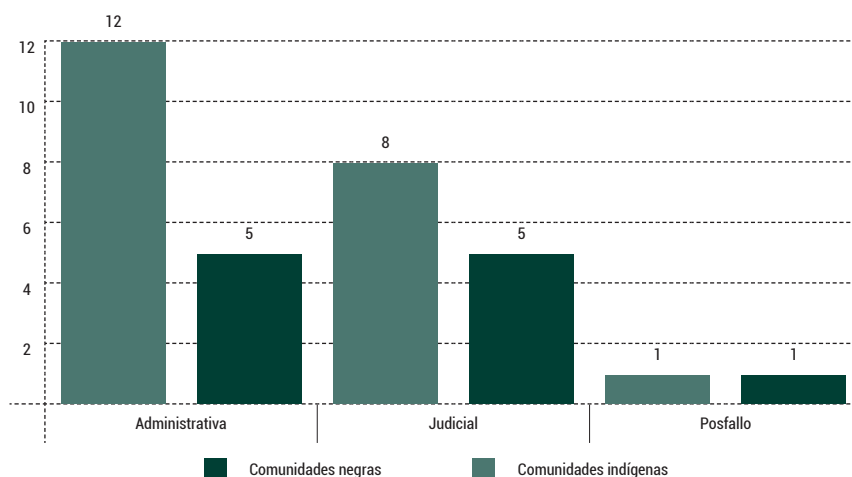
Figura 11. Año de ingreso al proceso de restitución de derechos territoriales, por entidad étnica, en la subregión del Atrato



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

Lo anterior es preocupante y puede tener distintas explicaciones. Por un lado, la demora en la focalización de los casos de esta subregión, lo cual evidencia la capacidad limitada de la URT para atender a los sujetos étnicos de manera oportuna. Por otro lado, fallas administrativas y congestiones dentro de la URT, que dificultan la atención de todos los casos (étnicos y no étnicos), también pueden explicar esta demora que, en conjunto, ocasiona que la mayoría de los sujetos esté aún en etapa administrativa, como se observa en la Figura 12. Aunque la oficina de la URT esté ubicada en Quibdó, ciudad dentro de esta subregión, no hay indicios de que esta cercanía geográfica signifique mayores posibilidades para la atención de los casos.

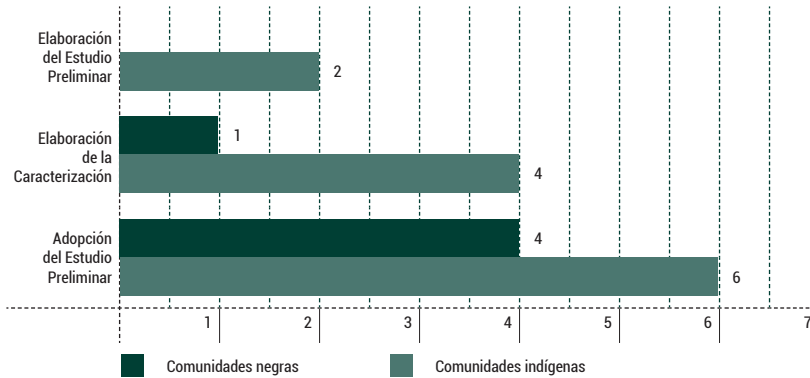
Figura 12. Cantidad de sujetos por etapa del proceso de restitución según categoría étnica



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

Los 17 sujetos que están en etapa administrativa en la subregión del Atrato se encuentran en las primeras fases, es decir, en el desarrollo del estudio preliminar y la caracterización. Ningún sujeto ha llegado a la fase de inscripción de tierras en el RTDAF, y mucho menos a la radicación de la demanda ante el juzgado, tal como se observa en la Figura 13.

Figura 13. Cantidad de sujetos por fases de la etapa administrativa



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

Esta dificultad administrativa la está viviendo el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato (Cocomacia), el consejo más grande de Chocó, con 695 245 hectáreas. A pesar de su fortaleza organizativa y del reconocimiento regional, el proceso de restitución inició hasta 2020. Actualmente se encuentra a la espera del estudio preliminar, sin nueva información de avances debido a la accidentada relación con la URT. Así lo explica un líder del consejo:

Esta Junta cree que se requiere un proceso de relacionamiento con la URT. Esperemos que ellos lleguen, porque nos dejaron esperando en el primer intento. Citamos la reunión con la Junta Directiva, que nos contaran cómo lo están haciendo, qué se requiere y también nosotros plantear nuestro punto de vista, pero nos dejaron esperando, me imagino que se olvidaron, pero igual nosotros estamos pendientes. (Entrevista 1, líder de Cocomacia, 15 de marzo de 2023).

Estas fallas de relacionamiento provocan, entre otras cosas, el desconocimiento sobre el proceso de restitución, un elemento que disminuye la capacidad de las comunidades a

la hora de hacer solicitudes o reclamos para que avance el proceso. Así lo expresan:

Nosotros lo que en este momento necesitamos es unos talleres y explicar a la gente qué es despojo y qué es abandono. Eso va a permitir tener una claridad para también tener claro la información en territorio, porque son temas nuevos [...] También sería muy bueno se tenga en cuenta el trato diferencial, que se aterrice a la realidad de las comunidades para que la gente entienda mejor, porque muchas veces, cuando los términos son tan técnicos, usted está sufriendo la situación porque no entiende de qué le están hablando. (Entrevista 1, líder de Cocomacia, 15 de marzo de 2023).

Ahora bien, para comprender las dificultades en el inicio del proceso de restitución es necesario analizar variables que no se relacionan únicamente con el funcionamiento administrativo de la URT, sino también con problemas estructurales del país. El racismo estructural y los conflictos intra e interétnicos, causados en muchas ocasiones por el mal funcionamiento del aparataje estatal, se convierten en razones que complejizan y ralentizan el avance en los procesos de restitución de derechos territoriales. Aunque estas situaciones se presentan a nivel departamental, se utilizarán ejemplos específicos de esta subregión para plasmar claramente la problemática.

Racismo estructural

La realidad de esta subregión pone en evidencia una situación que se extrapola a todo el departamento, y es la lógica racista detrás de los proyectos y las decisiones tomadas sobre el territorio. El racismo es una forma de violencia estructural, fuertemente ligada a lógicas colonialistas que consideran a ciertos humanos superiores a otros, lo que genera relaciones de desigualdad entre las comunidades negras e indígenas, con personas del centro del país o extranjeras (Segato, 2018). A esto se suma una dinámica estatal que ha privilegiado a las

regiones centrales del país (principalmente a la andina como centro económico), y a la inversión extranjera, lo cual, a su vez, favorece ideas modernas de desarrollo que rechazan formas de organización comunitaria y generan procesos de exclusión de otras regiones y de las comunidades que allí habitan (CNMH, 2022; Segato, 2018).

Chocó se ha visto como una zona de ampliación económica (Indepaz, 2020) y no como un departamento con gran riqueza medioambiental, cultural y organizativa. Así, pese a reconocer los derechos territoriales de las comunidades étnicas, se ha impuesto la implementación de un modelo de desarrollo basado en el aumento de la extracción de recursos naturales no renovables que impide el retorno, genera fuertes daños ambientales y rompe la relación de comunidades negras y pueblos indígenas con el territorio.

La implementación de este modelo económico entorpece la restitución colectiva porque genera contradicciones dentro del proceso que demoran el avance de los procesos y, por ende, la expedición de las sentencias de restitución y el cumplimiento de las órdenes judiciales en el marco de los fallos.

Para el Estado siempre ha sido un reto entender que este país es étnico, entender que el departamento del Chocó es étnico, y poder pasar de la letra a las acciones. Se dificulta todo, la comprensión de cómo se hacen los movimientos, las rutas, los derechos que ellos tienen, las metodologías que hay que aplicar, los recursos que hay que asignar, cómo se hacen los acercamientos, cómo se debe llegar al relacionamiento". (Entrevista 13, exfuncionaria URT, 16 de marzo de 2023).

Lo anterior ocasiona dificultades y retrasos e, incluso, estigmatizaciones, que dificultan el relacionamiento con las comunidades:

Realmente la sensación que le queda a uno es que Colombia cada día demuestra más que es un Estado profundamente

racista, discriminador. Los poderes económicos y políticos de este país definitivamente no permiten que se garantice los derechos de nuestras comunidades, esa igualdad real, ese respeto a nuestras aspiraciones [...] Llevamos ocho años y todavía no hemos sido restituidos. Todo lo del negro es peleado, es luchado y es demorado. (Entrevista 2, líder de Cocomanorte, 3 de marzo de 2023)

Los casos del Resguardo Indígena Tahamí del Alto Andágueda y Cocomopoca, casos emblemáticos del proceso en el departamento por ser de los primeros en iniciar la ruta, ejemplifican las contradicciones de la política pública cuando existen empresas con permisos de explotación dentro de territorios colectivos. Se ha generado una discusión entre la garantía de los derechos territoriales, tal como lo plantea la Ley 1448 y los Decretos-Ley, frente al hecho de que el Estado es el dueño del subsuelo del país y, por tanto, puede disponer del mismo. Estas complejidades deben ser dirimidas por los jueces de restitución a la hora de la sentencia. Así lo explica una integrante de Siembra (2023), organización social que acompaña el proceso de restitución del Cocompoca:

Tal vez con la lectura de la ley se esperaba la nulidad de contratos que permitían proyectos, autorizaciones en el territorio, concretamente, en el tema minero. Sin embargo, luego los jueces entienden, con esta idea de que el subsuelo está desligado del título colectivo, que no son contratos que se les aplique presunciones para su nulidad, sino que las han supeditado a una suspensión hasta que se cumpla la consulta previa y queda la organización abocada a tener que surtir o no ese proceso. (Entrevista 17, integrante de Siembra, 18 de marzo de 2023).

La negativa de los jueces para tomar una decisión contundente sobre los permisos de explotación dentro de territorios colectivos traslada el problema a los sujetos étnicos. Aunque se garantiza el desarrollo de la consulta previa, esta se genera en un contexto de conflicto generalizado y asimétrico, pues los grupos armados y las empresas tienen mayor presencia y poder dentro del territorio.

Ahora está en cabeza del propio consejo y de lo que pase en un proceso consultivo. Es bastante complicado que haya restitución material, porque si la consulta previa por X o Y cambio del consejo, por X o Y injerencia de los actores mineros, de los actores armados, sale a favor de las empresas, sería casi nula una restitución material. La propia sentencia podría impulsar que en esos escenarios tomen mayor fuerza los actores armados y vinculados". (Entrevista 17, integrante de Siembra, 18 de marzo de 2023).

Por lo anterior, las medidas de suspensión de los proyectos mineros son insuficiente para garantizar los derechos territoriales de las comunidades étnicas.

Conflictos intra e interétnicos

Otra dificultad que se presenta a la hora de desarrollar el proceso de restitución de derechos territoriales es la existencia de conflictos intraétnicos e interétnicos, que tienen su raíz en una disputa por el reconocimiento de los derechos de uso o aprovechamiento sobre un mismo territorio, entre dos grupos de una misma pertenencia étnica o de distintas pertenencias étnicas (Tostón, 2020; Entrevista 13, exfuncionaria URT, 16 de marzo de 2023). Gran parte de estos conflictos tienen que ver con la intervención del Estado. Aunque las comunidades rurales acuerdan la ocupación y el uso del territorio, se han registrado errores por parte de las autoridades agrarias durante los procesos de formalización de la propiedad colectiva debido a su desconocimiento de las realidades territoriales (Tostón, 2020). Este es el caso del Consejo Comunitario Cocomopoca y del resguardo indígena Tahamí del Alto Andágueda:

Allá en los años ochenta hicieron una titulación satélite desde el aire, sin consultar con las comunidades afro que estaban asentadas allí. Nosotros nos dimos cuenta cuando iniciamos el proceso de titulación de Cocomopoca, todavía una gran parte de una comunidad de Cocomopoca está inmersa en el resguardo Alto Andágueda [...] Los

compañeros indígenas, ellos reconocen que la comunidad de Piedra Honda, que es la que está en una comunidad afro, siempre venía existiendo allí, pero entonces, por el error que cometió el Estado de dejarla dentro del resguardo, pedíamos que amojonaran del área. (Entrevista 3, líder de Cocomopoca, 15 de marzo de 2023).

En estos casos, según los Decretos-Ley, la URT debe identificar la existencia de conflictos y, en un plazo de dos meses, liderar espacios para abordarlos y resolverlos. Sin embargo, teniendo en cuenta que los procesos de restitución de cada sujeto van a diferentes ritmos (incluso son focalizados para iniciar el proceso en diferentes momentos) y que la URT es la directa responsable del desarrollo de la fase administrativa, incluso en los casos en que no es la apoderada judicial de comunidades indígenas, se genera desconfianza hacia la institucionalidad al considerar que favorece uno u otro proceso.

Para este caso:

Como primero entró la demanda de Andágueda, yo me acuerdo cuando nosotros fuimos [a Cocomopoca] a socializar, ellos se dieron cuenta de la demanda de Andágueda. Y cuando llegamos al tema, una lideresa se levanta y nos dice que nosotros somos unos injustos, o sea porque “son ustedes, que acompañan a los indígenas y ahora nos van a acompañar a nosotros, y eso es un problema interétnico”. Esa es una de las primeras cosas que a ellos tampoco les generaba mucha confianza. (Entrevista 13, exfuncionaria de la URT, 16 de marzo de 2023).

Estas situaciones dificultan la solución de dichos conflictos. En caso de que este no se logre dirimir, será el juzgado especializado en restitución de tierras el que decida la controversia cuando se produzca el fallo (Tostón, 2020), tal como ocurrió en este caso, luego de escuchar a las comunidades y sus argumentos (Entrevista 3, líder de Cocomopoca, 15 de marzo de 2023). Sin embargo, esta acción no garantiza la resolución del conflicto, pues el incumplimiento de las entidades a las órdenes

generadas por el juzgado para dirimir el diferendo ocasiona, incluso, que se aumente. Así lo explica una representante de la organización Siembra:

En el marco de la sentencia de restitución del Alto Andágueda hubo una medida para abordar ese conflicto interétnico. Se hizo mucho de llegar a acuerdos, reglamentos de uso de ese territorio en conflicto, definir nuevamente linderos y demás, pero la Agencia de Tierras no ha cumplido bien el tema de deslinde y amojonamiento, y tampoco se han respetado esos acuerdos que se construyeron, entonces el conflicto sigue latente y se está agudizando [...] Ese conflicto no se superó con la medida de la sentencia del Alto Andágueda y en este caso, el juez en la sentencia de Cocomopoca dijo: “atenerse a lo que se había acordado antes”. (Entrevista 17, integrante de Siembra, 18 de marzo de 2023).

No solucionar los conflictos inter e intraétnicos afecta el cumplimiento de los derechos territoriales de las comunidades, pues se afecta su derecho al aprovechamiento del territorio y el desarrollo de sus actividades. Como ya se dijo, estos conflictos se presentan principalmente por responsabilidad del Estado y, por lo tanto, es el Estado el que debe generar las medidas necesarias para resolverlo.

Todo lo anterior ha generado que el resguardo del Alto Andágueda, caso emblemático en el departamento, lleve 8 años en etapa de posfallo y 9 años en toda la ruta. Esto genera incertidumbre y preocupación, pues tal como lo afirma una exfuncionaria de la URT:

Si Andágueda no se mueve, no se va a mover ninguna otra sentencia, porque acuérdate que Andágueda fue el precedente en el país, de dar un lineamiento étnico de Colombia en marco de sentencia, es la primera que se resuelve en Colombia. (Entrevista 13, exfuncionaria de la URT, 16 de marzo de 2023).

Subregión del San Juan

El río San Juan da nombre a la subregión y, con otros ríos subsidiarios, estructura la vida de las comunidades del suroriente de Chocó. La subregión está conformada por los municipios de Cantón de San Pablo, Cértegui, Condoto, Istmina, Medio San Juan (Andagoya), Litoral de San Juan, Nóvita, Río Iró, San José del Palmar, Sipí, Tadó y Unión Panamericana. A semejanza del Atrato, el San Juan cuenta con dos corredores de movilidad que lo conectan con el centro del país y con el Océano Pacífico: la vía que de Istmina conduce a Risaralda, construida en 1984 y el río San Juan (CIVP, Fisch, Viva la Ciudadanía, 2019; Valencia y Villa, 1991). En el censo nacional del 2018 se expresó que en la subregión viven 114 135 personas, de ellas el 80 % se define como negros, mulatos y afrocolombianos y el 11% como indígenas (Dane, 2018b). Según el Ministerio del Interior, en el territorio hay 25 resguardos indígenas y 8 Consejos Comunitarios de Comunidades Negras (MinTic, 2022; IGAC, 2012a y 2012b), ubicados como se encuentran en la Figura 14.

En esta subregión de las 33 comunidades étnicas que la habitan, 24 están en el proceso de restitución de sus derechos territoriales: 18 resguardos indígenas y 6 consejos comunitarios¹⁹. Esto quiere decir que al 72,7 % de las comunidades se le ha violentado sus derechos territoriales, lo que se enmarca en la larga y constante presencia de actores externos al territorio (Imperio español²⁰, capital extranjero,

¹⁹ En esta subregión, 10 sujetos étnicos se encuentran en etapa de administrativa: Consejo Comunitario Mayor de Condoto Iró; Consejo Comunitario Mayor de Istmina y Medio San Juan; Consejo Comunitario del Medio, Bajo y Zona Costera del San Juan (Acadesan); Resguardo San Antonio de Togoromá; Resguardo Puadó, La Lerma Mataré y Terdó; Resguardo Alto Bonito Vira Vira; Muchidó-La Guama; Resguardo Copé del Río Ingará; Resguardo el Silencio; Resguardo Peñas del Olvido. De igual forma, 16 sujetos se encuentran en etapa judicial: Consejo Comunitario Mayor del Cantón de San Pablo (Acisanp); Consejo Comunitario Mayor de Nóvita (Cocoman); Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan (Asocasan); Resguardo Chachajo; Resguardo Nuevo Pitalito; Resguardo Barujón o Unión San Bernardo; Resguardo Santa María de Pangala; Resguardo Tiosidilio; Resguardo Río Pichimá; Resguardo Río Taparal; Resguardo Chagpién-Tordo; Resguardo Docordó Balsalito; Resguardo Buenavista; Resguardo la Unión Chocó-San Cristóbal; Resguardo Cabeceras o Puerto Pizarro; Resguardo Tarena. Finalmente, dos resguardos indígenas se encuentran en etapa de posfallo: Resguardo Mondó-Mondocito y Resguardo Bochoromá Bochoromacito.

²⁰ A semejanza de la subregión del Atrato, el San Juan surge en el mapa del Imperio español como un lugar para la explotación minera debido a las dificultades presentadas en los Reales

familias del interior del país) que han realizado explotación minera, ocasionando graves daños ambientales y destruido los modelos económicos de autoconsumo de los pobladores.

Figura 14. Ubicación de consejos comunitarios y resguardos indígenas en la subregión del San Juan



de Minas de la provincia de Antioquia y a la “pacificación” de los indígenas Chocoes (Embera y Wounaan) realizada durante el siglo XVII (Bonet, 2007, p. 7). A finales de siglo, algunas familias como los Mosquera y los Arboleda, provenientes de Popayán, comenzaron explotaciones en los ríos y afluentes cercanas a los actuales municipios de Tadó y especialmente en Nóvita (OPT y CRPC, 2018, p. 171).

La explotación minera se ha desarrollado en esta subregión desde el siglo XVII, principalmente en los municipios de Nóvita e Istmina, e implantó una visión problemática sobre el territorio y sus habitantes: un lugar para la extracción minera y el enriquecimiento, con un férreo control sobre los cuerpos de sus habitantes y la casi nula inversión en el territorio. Esto implicó el empobrecimiento y la diferenciación étnica de la población, y reforzó las prácticas racistas ya abordadas en el apartado anterior (Colmenares, 1979; Valencia y Villa, 1991). La primera inversión extranjera que llegó a la subregión fue con la compañía minera Chocó Pacific con sede en Medio San Juan (Andagoya), que explotó el río Condoto y convirtió al Chocó en el primer productor mundial de Platino entre 1916 y 1930.

Chocó Pacific operó hasta los años setenta cuando pasó a manos nacionales, hecho que no implicó un cambio de paradigma en la región como un lugar de explotación por parte de inversiones externas, pues durante esa misma década se promovió la extracción maderera y se permitió la constitución de 27 aserríos de las empresas Smurfit y Cartón de Colombia (Leal, 2009; CEV, 2022b; Gutiérrez *et al.*, 2010). Para la década de los ochenta la minería tuvo un resurgimiento por cuenta del ingreso de la maquinaria amarilla, aprovechando la apertura de la carretera de Istmina-Risaralda. A semejanza de los ciclos extractivos anteriores, los propietarios de esta nueva tecnología fueron personas foráneas²¹ al territorio, quienes impulsaron un nuevo auge aurífero, lo que ocasionó presión sobre la propiedad de la tierra y afectaciones étnicas, ambientales y económicas en la población (Gutiérrez *et al.*, 2010; OPT y CRPC, 2018).

Las tensiones sobre la explotación comparten periodo con la llegada de los actores armados al San Juan. Los primeros actores armados que llegan a la subregión en la década de los ochenta son los narcotraficantes del Cartel del Norte del Valle quienes, con una estructura discreta para la operación, establecieron la ruta por el Cañón de Garrapatas y aprovecharon

21 Se calcula que el 90 % de la minería mecanizada legal e ilegal en el territorio es realizada por empresarios ajenos, principalmente de Brasil y Antioquia (CIVP, Fisch, Viva la Ciudadanía, 2019).

las ventajas fluviales del río San Juan para conectarse con la costa Pacífica (Gutiérrez *et al.*, 2010; CEV, 2022b; CNMH, 2022). El ELN llegó también en la década de los ochenta con unas comisiones enviadas por el Frente de Guerra Suroccidental, las cuales se convertirían posteriormente en el Frente Che Guevara que, desde mediados de los noventa, logra ampliar territorios de retaguardia, especialmente en los territorios limítrofes de los departamentos de Risaralda y Valle del Cauca (Cinep/PPP, 2021).

Por su parte, el Frente 30 de las Farc-EP hace presencia esporádica con comisiones en el sur de la subregión a inicios de la década de los noventa (CEV, 2022b). El paramilitarismo ingresó a la subregión a mediados de los noventa por solicitud de comerciantes y mineros amenazados por las insurgencias presentes en el territorio. Así, se conforma el Frente Mineros en 1996, que desde 1998 comienza a controlar las rutas del narcotráfico y en el periodo 2002-2004 se financia principalmente de los réditos en las cadenas del narcotráfico (CNMH, 2022).

Si bien la presencia de estos tres actores fue muy conflictiva, desde el 2000 con los triunfos del Plan Colombia en el centro, sur y occidente del país, las insurgencias buscaron resguardarse en este territorio de la arremetida de la Fuerza Pública y vincularse a las economías ilegalizadas de la subregión para financiarse (CEV, 2022b). Esto ocasionó serios impactos en la subregión, porque pasó de ser un lugar de paso en la cadena de comercialización de la droga, a convertirse en un espacio para la siembra y la transformación del alcaloide. Para el año 2020, los municipios de San José del Palmar e Istmina concentraban el 31 % de cultivos, del total departamental con más de 200 hectáreas sembradas (UNODC, 2020). Para 2021, el número de coca cultivada en el departamento aumentó un 245 %. San José del Palmar sigue concentrando la mayor parte de cultivos, pero esta vez acompañado por el municipio de Riosucio (en el Bajo Atrato), con el 41 % de los cultivos a nivel departamental, y más de 1 000 hectáreas cultivadas (UNODC, 2021). Adicionalmente, actualmente hay por lo menos 6 corredores de comercialización

de la droga que atraviesan al San Juan, y conectan con el Baudó y la Costa Pacífica (CEV, 2022b).

Con la desmovilización paramilitar en 2005, solo se hicieron más evidentes las disputas por la comercialización de droga, pues el reencauche de muchos de los desmovilizados en Rastrojos y Machos generó nuevos enfrentamientos. Para resolver los conflictos por el control territorial se establecieron pactos entre las insurgencias y los narcotraficantes para distribuirse el negocio: las insurgencias controlarían las partes altas y los grupos posdesmovilización las cabeceras municipales y las zonas bajas (Defensoría del Pueblo, 2016; CEV, 2022b; CNMH, 2022).

Por su parte, tras el ingreso de los actores armados ilegales al territorio, el ciclo minero que comenzó en la década de los ochenta no disminuyó, pues los grupos ilegales se vincularon a estas dinámicas y ocasionaron enormes daños a las comunidades y al territorio. Como ejemplo, en el periodo 2012-2022, se extrajeron un promedio cercano a los 7 millones de gramos de oro anuales en la subregión (Simco, s.f.). Si se toma en consideración que por cada gramo de oro extraído se requieren dos gramos de mercurio, se entiende por qué la subregión consume casi el 6 % de este elemento a nivel mundial (Defensoría del Pueblo, 2016) y el impacto ambiental ocasionado.

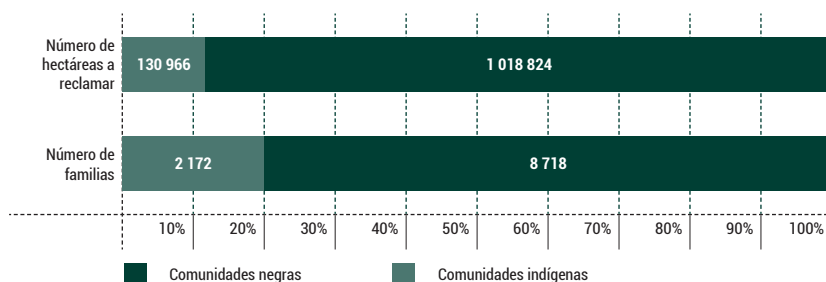
La respuesta del Estado frente a la explotación ilegal del oro se da en el marco de la Ley 685 del 2001 o Código de Minas, la cual buscó declarar la actividad como de *interés público de la Nación*, expulsar a los mineros sin título y otorgar las concesiones a quienes cuentan con las mejores capacidades para la explotación. No obstante, la realidad es que quienes tienen las mejores condiciones son capitales extranjeros. La declaración de interés público implica que se pueden dar concesiones sobre territorios colectivos, como se mostró en la subregión del Atrato; se traslada la persecución de la minería ilegal a las autoridades locales, que no tienen capacidad

.....

de hacer frente a la situación, y se viola la autonomía y la autodeterminación de las comunidades étnicas quienes, como en la Colonia, observan que las riquezas del territorio no generan ninguna mejora en sus condiciones de vida (Gutiérrez *et al.*, 2010; OPT y CRPC, 2018) y que son víctimas del despojo porque las maquinarias destruyen sus territorios (Defensoría del Pueblo, 2016). A esto se suma un fuerte cambio en la vocación agrícola del territorio, que implicó serias transformaciones en los patrones de consumo alimenticios de la población, pero también el desplazamiento de muchas comunidades.

Los marcados intereses por la explotación del territorio generaron grandes daños a las comunidades negras e indígenas que habitan la subregión, quienes están reclamando 1 149 790 hectáreas. Esto representa el 28,2 % del total reclamado en el departamento y es la segunda subregión que más hectáreas está solicitando. Aunque la mayoría de las comunidades reclamantes de esta subregión es indígena, es importante anotar que hay una diferencia abismal en el número de familias dentro de estas comunidades, así como en el número de hectáreas en proceso de restitución. Dentro de las comunidades negras hay 4 veces más familias y están reclamando casi 8 veces más hectáreas que las comunidades indígenas.

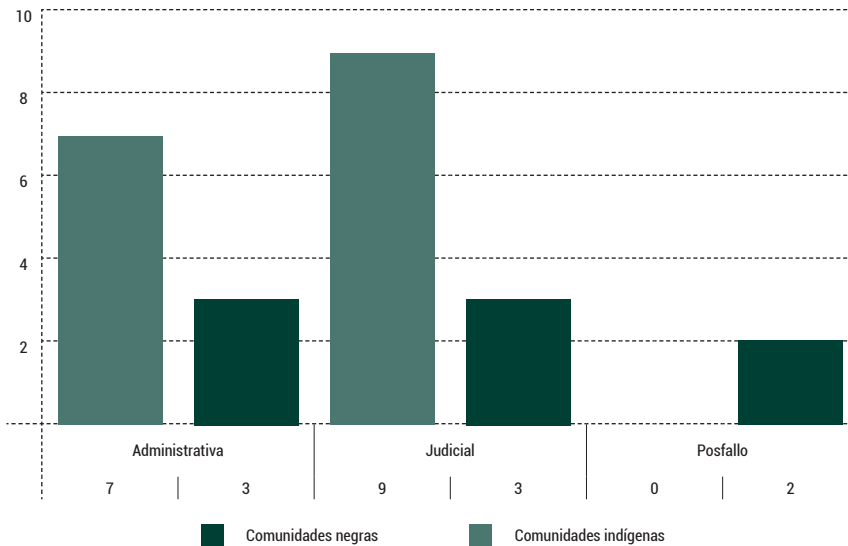
Figura 16. Número de familias y hectáreas por reclamar según identidad étnica



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

En la Figura 17 se observa que, de los 8 consejos comunitarios que hay en la subregión, 6 están en proceso de restitución, y ninguno ha pasado a etapa de posfallo. Es alarmante que, de las 24 comunidades en proceso de restitución, solo el 8,3 % ha pasado a etapa de posfallo en los 12 años de existencia de la Ley de Víctimas y los Decretos-Ley.

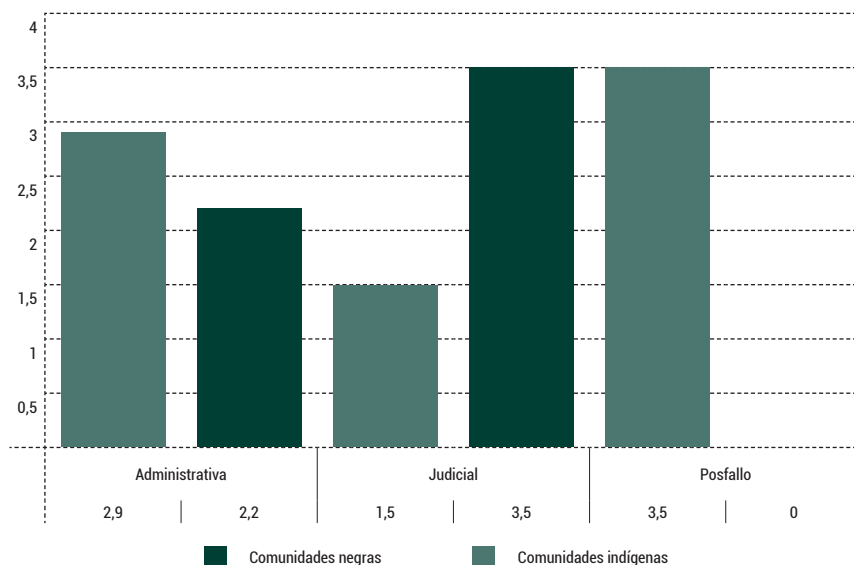
Figura 17. Cantidad de sujetos por etapa del proceso de restitución según categoría étnica



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

Por las particularidades de la subregión, concentraremos el análisis en la etapa administrativa. Al observar los tiempos de duración promedio, las demoras oscilan entre los 2 y 3 años, y sobrepasan el tiempo promedio estipulado por la ley. Distintas razones pueden explicar estas demoras, algunas serán presentadas a continuación.

Figura 18. Duración promedio de sujetos étnicos por etapa del proceso de restitución



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

Contradicciones al interior de la URT

En el San Juan se concentra la mayor cantidad de solicitudes y títulos mineros vigentes de empresas extranjeras y multinacionales (Cinep/PPP, 2022). La política pública sobre la minería y la inversión extranjera directa (IED) impactó en la política de restitución de tierras y en la organización interna de la URT. A pesar de que una de sus principales funciones de la URT es proteger y garantizar los derechos a la reparación integral de las víctimas de despojo y abandono forzado, se creó en su estructura una dependencia: Asuntos Minero-Energéticos e Infraestructura (Amei), que supervisaba el trabajo de la Dirección de Asuntos Étnicos (DAE) de la URT en los casos en donde se presentaban traslapes de territorios colectivos con títulos mineros o concesiones de hidrocarburos. Es decir que, entre los derechos garantizados por la Ley 1448 y la normatividad minera que, como ya se dijo, prioriza el

derecho estatal sobre el subsuelo, se optó por priorizar los proyectos mineros y la IED (Comisión Colombiana de Juristas, 2019; Ramírez, 2018).

Aunque el Amei fue desmantelado a principios del año 2023, generó conflictos de intereses al interior de la entidad para el desarrollo de la etapa administrativa, pues:

Se suponía que el objetivo del Amei era que las demandas de restitución no fueran a afectar a las industrias legales, pero terminó siendo muy complicado porque efectivamente terminaban cambiando el orden de lo que acordaban con las comunidades y ahí el problema central era con los títulos mineros, porque el Amei decía que los títulos mineros no se habían beneficiado por el conflicto armado, limitando el alcance de las demandas de restitución (Entrevista 12, exfuncionario de la URT, 13 de marzo de 2023).

Incluso, aunque las pretensiones de la demanda deben hacerse de forma concertada con las comunidades, en algunos casos en los que la Amei intervino ni siquiera se dio este proceso. Lo anterior desembocó, en ciertos casos, en la priorización de intereses económicos, pues la Amei evitó que la URT solicitara un pronunciamiento judicial frente a los permisos minero-energéticos aprobados dentro de los territorios colectivos (incluso si estos se dieron sin consulta previa). Todo lo anterior ha estancado los procesos en la etapa administrativa e, incluso, un detrimento en el derecho de las víctimas a acceder a sus territorios, al priorizar un modelo económico que no reconoce las formas autónomas y los derechos territoriales de las comunidades, sino que reproduce lógicas racistas que desestiman otros modelos de desarrollo.

Traslape de territorios colectivos e individuales

Una de las primeras acciones de la URT durante la etapa administrativa es identificar con claridad cuál es el territorio que el sujeto colectivo reclama. La entidad debía consultar

la información catastral y los documentos de titulación para conocer la extensión del terreno y los propietarios. Sin embargo, “en el Chocó es desorganizado pues mucha información ha faltado por determinar, por sistematizar” (Abogado representante URT, 2023), razón por la que se presentan casos como que el territorio colectivo adjudicado por el IGAC no coincide con la información catastral o con la extensión real que reclaman las comunidades, o que se encuentran superpuestos con otros territorios colectivos o con títulos de propiedad individual.

Una exfuncionaria de la URT explica que, al inicio de la ruta, personas negras e indígenas solicitaron la restitución de sus tierras, sin reconocerse como parte de un territorio colectivo, lo que generó solicitudes de restitución individual dentro de territorios colectivos (Entrevista 13, exfuncionaria de la URT, 16 de marzo de 2023). Casos similares sucedieron con sujetos no étnicos que llegaron a los territorios y solicitaron la titulación dentro de tierras colectivas. Esto ha causado retrasos, pues la URT debe desarrollar un proceso de levantamiento de información espacial y jurídica de los territorios, incluso con visitas topográficas, que les permita determinar exactamente el predio a reclamar (Verdad Abierta, 29 de abril de 2015).

Con las fallas en el catastro y la inexistencia de censos poblacionales dentro de los resguardos y consejos, para la URT es complejo determinar la delimitación exacta de las áreas, así como encontrar a los propietarios de predios ubicados al interior de territorios colectivos que también reclaman la restitución de sus derechos, retrasando así la presentación de la demanda al juzgado de restitución. Además, debido a que el juzgado debe acumular todas las solicitudes que se presenten sobre un mismo predio y sus colindantes (Art. 91, Ley 1448 de 2011), es necesario contar con toda la información catastral y predial antes de presentar la demanda. Desde abril de 2022, el IGAC habilitó a la URT para realizar procesos de gestión catastral, lo que puede agilizar el proceso.

El conflicto armado

En la subregión del San Juan, así como en el resto del departamento, el conflicto armado continúa e, incluso, se ha agudizado. Así lo explica el Consejo Comunitario General del San Juan (Acadesan) en un comunicado del 3 de julio de 2023:

Perdemos cada vez más como comunidad negra del San Juan. En los últimos meses desde el Consejo Comunitario General del San Juan (Acadesan) hemos dado a conocer la situación de crisis humanitaria en Nóvita y Sipí como consecuencia del conflicto armado.

Continúan las vulneraciones de derechos de la población civil de Sipí, como fuera mencionado desde el 18 de junio de 2023, en particular para las familias que siguen desplazadas en las comunidades de San Miguel (municipio de Medio San Juan), Negría (municipio de Istmina), La Marqueza y Sipí Cabeceras (municipio de Sipí). Al mismo tiempo, persiste el sufrimiento de las comunidades que padecen desabastecimiento y zozobra por el confinamiento prolongado en todo el río San Agustín de Sipí.

Los enfrentamientos armados no cesan en el territorio, causando el desplazamiento forzado masivo de la totalidad de la comunidad de Doidó: aproximadamente 84 familias se encuentran refugiadas en la comunidad de Noanamá. También se desplazó forzosamente la totalidad de la comunidad de Chambacú hacia la comunidad de Negría. Simultáneamente, están confinadas las comunidades de Negría, Puerto Murillo y Noanamá [...]

A lo anterior se suman los anuncios de un nuevo paro armado en todo el río San Juan a partir del 4 de julio de 2023, lo cual implica confinamiento para todas las comunidades.

Convocamos a todas las entidades públicas o privadas, mecanismos de protección y rutas que realicen protección de los DD. HH y el DIH en Colombia o con sede en esta, a promover o asistir a la población de Acadesan en todas

las dimensiones, como a la atención de la crisis y en restablecimiento de los derechos de la población; entre estos el agenciamiento y puesta en marcha de un corredor humanitario que permita al menos garantizar alimentación, atención en salud y evitar que la población civil quede en medio del fuego cruzado (Acadesan, Comunicado Público 005 de 2023 párr. 1, 2, 3, 5 y 6).

La continuidad del conflicto armado en la subregión y en el departamento, así como la baja o nula capacidad de respuesta por parte del aparataje estatal a la difícil situación, obstaculiza el desarrollo del trabajo de la URT en etapa administrativa pues, como ya se ha dicho, la URT debe llegar a los territorios para adelantar estudios y talleres que le permitan identificar las afectaciones de las comunidades y sus territorios. Sin embargo, en muchas ocasiones, las comunidades continúan en situación de desplazamiento, lo cual dificulta la verificación de las afectaciones al territorio, retrasa el proceso de caracterización de hechos victimizantes y, por lo tanto, la presentación de la demanda (Abogado representante URT, 2023).

En otros casos en los que las comunidades se encuentran dentro de sus territorios, la constante presencia armada pone en riesgo la seguridad de los funcionarios de la URT y de las comunidades, principalmente en el proceso de caracterización por los recorridos que deben desarrollar. Así lo expresa una lideresa de Acadesan:

Como proceso hemos hecho todo lo posible para que ese trabajo de caracterización pueda hacerse, cosa que nos diseñamos una hoja de ruta con la Unidad. Efectivamente se ha articulado, se ha hecho, con retrasos por los paros, por las diferentes situaciones, por los desplazamientos, por las confrontaciones que se presentan en el territorio, pero de una manera u otra, se ha buscado la estrategia para que este trabajo se pueda hacer. (Entrevista 11, lideresa de Acadesan, 17 de febrero de 2023).

Así, en procesos como el de caracterización de afectaciones territoriales, las visitas a terreno no siempre se han podido realizar, lo que ocasiona que el despliegue de la URT se limite al casco urbano y se dificulte la recopilación de información esencial para el proceso como la georreferenciación de los territorios y sus límites, la identificación de ocupantes no étnicos y la elaboración de censos de las comunidades (Art. 119 D.L. 4635 de 2011 y Art. 154 D.L. 4633 de 2011).

Para suplir estos vacíos se recurre a la información que existe en otros documentos oficiales como las resoluciones de adjudicación, resoluciones que a su vez presentan el mismo problema de información insuficiente y que han generado múltiples conflictos inter e intra étnicos. Lo anterior conduce a que la información que debía recopilarse en la fase administrativa y aportarse al inicio del proceso judicial se deba obtener en su transcurso, mediante la creación de comisiones interinstitucionales para acopiar la información en los territorios, comisiones que también ven obstaculizado su trabajo por la presencia de actores armados.

La presencia armada, así como la de actores externos que tienen intereses sobre la explotación de los recursos naturales en la subregión, también genera una presión sobre las autoridades de comunidades étnicas que siguen luchando por lograr la restitución de sus derechos territoriales. Así lo expresa una autoridad indígena del resguardo Mondó Mondocito, quien explica posibles razones de la demora en etapa administrativa:

Sí, ellos a nosotros, más que todo a los líderes los amenazaron, porque como ellos vivían ahí en el territorio, entonces a ellos no les gustaba que entrara la gente de las instituciones, porque algunos de las instituciones entran con los grupos de la fuerza armada, entonces eso nos perjudicaba también y por eso la Unidad de Restitución de Tierras se demoró para hacer el trabajo. En el 2015 se conformó la Guardia Indígena, entonces, eso nos apoyó mucho para que las instituciones pudieran entrar a hacer el trabajo y la Guardia Indígena se enfrentó con ese grupo

ilegal. (Entrevista 9, líder del resguardo Mondó Mondocito, 15 de marzo de 2023).

Estas situaciones han ocasionado que el trabajo con la URT se detenga por tiempo indefinido debido a las dificultades de orden público y a que las comunidades queden abandonadas a merced de los grupos armados interesados en sus territorios.

Otras fallas de tipo procedimental

Las comunidades indígenas se demoran en promedio más tiempo que las comunidades negras en la etapa administrativa, lo que muestra las dificultades existentes para que la URT presente la demanda ante el juzgado especializado e iniciar la etapa judicial. A las razones ya nombradas a lo largo del documento (conflicto armado, dificultades administrativas, contradicciones dentro la URT), se suman otras razones de carácter procedimental relacionadas con las diferencias en el lenguaje y posibles choques culturales entre los integrantes de la URT y las comunidades indígenas:

[...] cuando se hizo el trabajo, no hubo quién lo pudiera traducir, o decir el mensaje, o sea qué quiere decir cada componente, qué quiere decir lo que ellos presentaron y fueron y dijeron [...] Ustedes saben muy bien que para los indígenas el español no es la lengua de ellos, entonces por esa misma razón, lo que hablan ustedes, ellos no van a entender, si usted pregunta ellos van a responder: "Sí, está bien", pero al fondo ellos no están entendiendo qué es lo que les están diciendo o qué es lo que van a hacer. (Entrevista 9, líder del resguardo Mondó Mondocito, 15 de marzo de 2023)

El desconocimiento de las barreras culturales y la ausencia de espacios que reconozca las particularidades y las necesidades de los sujetos étnicos produce en las comunidades una sensación de exclusión e, incluso, de engaño por parte de la URT.

Porque los compañeros indígenas que están allá en el terreno, mientras uno está acá en la ciudad, entran las instituciones y hacen firmar documentos. Entonces, una vez que las comunidades indígenas firman ese documento, ya eso acá lo traían que ya se cumplieron. La firma de ellos ya justificaba que ya se cumplió, ya se recibieron las cosas, pero realmente no fue así. (Entrevista 9, líder del resguardo Mondó Mondocito, 15 de marzo de 2023)

Todas las fallas anteriores se ven reflejadas en la duración del proceso. Las comunidades indígenas se están demorando, en promedio, de 7,9 años en toda la ruta y las comunidades negras se han demorado, en promedio, de 5,7 años, sin haber llegado aún a etapa de posfallo.

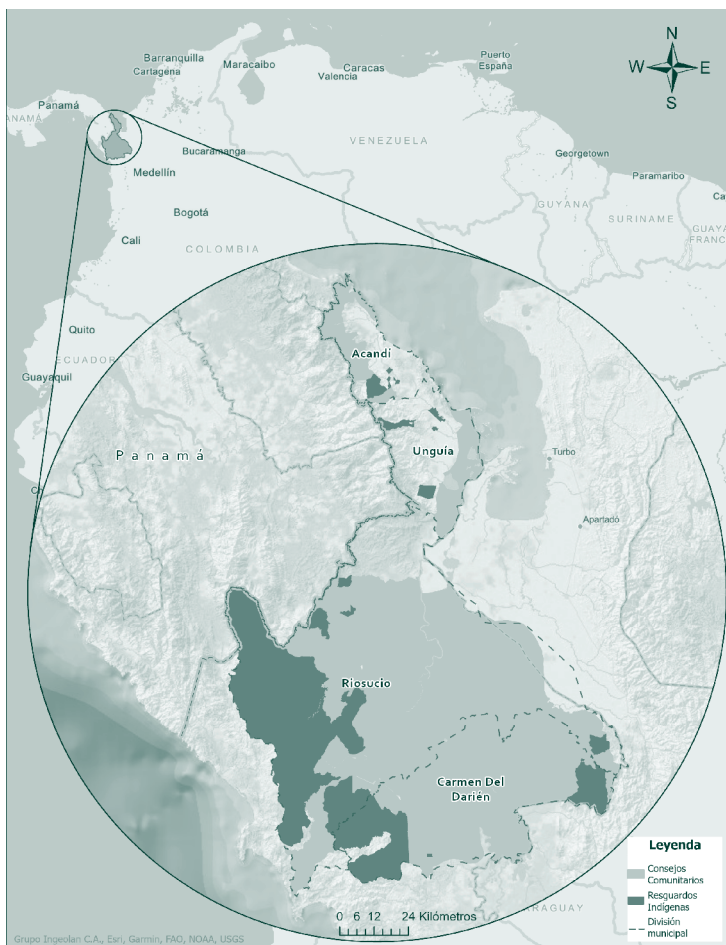
Subregión del Darién-Bajo Atrato

La subregión del Darién-Bajo Atrato está ubicada en el norte del departamento de Chocó y comprende los municipios de Acandí, Carmen del Darién, Riosucio, Unguía y el recién creado municipio Nuevo Belén de Bajirá. Allí viven 85 299 personas, de las cuales el 77 % se define como población negra, mulata y afrocolombiana; mientras el 8 % se reconoce como indígena (Dane, 2018b). Según el Ministerio del Interior, en el territorio hay 19 resguardos indígenas y 24 Consejos Comunitarios de Comunidades Negras (MinTic, 2022; IGAC, 2012a y 2012b) como se muestra en la Figura 19.

De los 43 sujetos étnicos, 18 resguardos indígenas y 10 consejos comunitarios están en proceso de restitución de derechos territoriales²², es decir el 65 %.

22 En la subregión del Darién-Bajo Atrato, 8 sujetos colectivos se encuentran en etapa administrativa: Consejo Comunitario Chicao; Consejo Comunitario de la Cuenca del río Curvaradó; Consejo Comunitario de la Cuenca río Jiguamiandó; Consejo Comunitario de la Cuenca del río Cacarica; Consejo Comunitario de la Cuenca del río Salaquí (Cocomacusal); Consejo Comunitario La Nueva Truandó; Consejo Comunitario de la Cuenca del río Quiparadó; Resguardo Yarumal y el Barranco. Igualmente, 18 sujetos se encuentran en etapa judicial: Consejo Comunitario de la Cuenca del río Acandí Zona Norte (Cocomanorte); Consejo Comunitario del Río Tolo y Zona Costera Sur (Cocomasur); Consejo Comunitario La Madre; Consejo Comunitario Apartadó Buenavista; Consejo Comunitario de la cuenca del río Domingodó; Consejo Comunitario de los

Figura 19. Ubicación de consejos comunitarios y resguardos indígenas en la subregión del Darién-Bajo Atrato



ríos La Larga y Tumaradó (Cocolatu); Consejo Comunitario de Pedeguita y Mancilla (Cocopema); Consejo Comunitario Dos Bocas; Consejo Comunitario de Truandó Medio; Consejo Comunitario de Clavellino; Consejo Comunitario Mayor del Bajo Atrato (Cocomaunguía); Resguardo Chidima Tolo; Resguardo Pescadito; Resguardo Uradá Jigumiandó; Resguardo Jagual río Chintadó; Resguardo Chontadural Cañero; Resguardo de la parcialidad Juin Phubuur; Resguardo Peña Blanca-río Truandó. Finalmente, 4 resguardos indígenas se encuentran en etapa de posfallo: Resguardo Cuti; Resguardo Tanela; Resguardo Eyáquera-Dogibí; Resguardo Arquía.

Su ubicación geoestratégica, la única de Colombia que tiene costa en el Pacífico y en el Caribe²³, es una de las interpretaciones más frecuentes para explicar la persistencia y la degradación del conflicto armado en el territorio (CIVP, Fisch, Viva la Ciudadanía, 2019). Por esta característica, los actores armados ilegales hicieron presencia desde finales de la década de los setenta (Farc-EP, EPL y ELN) y, acorde con sus planes de control territorial, se desplegaron en el territorio con el propósito de difundir e imponer sus ideologías políticas y controlar las economías legalizadas e ilegalizadas en conexión con Centro y Norteamérica (CEV, 22b).

Posteriormente, llegan a la subregión narcotraficantes orientados en principio a promover el cultivo de marihuana, lavar dinero con la compra de grandes extensiones de tierra en Unguía, Acandí y el Golfo de Urabá, y controlar la ruta Nudo de Paramillo-Serranía del Darién y la salida al Pacífico y el Caribe (CIVP, Fisch, Viva la Ciudadanía, 2019; CEV, 2022e; Indepaz, 2020). De igual forma, a finales de los ochenta llega a Tanela, en el municipio de Unguía, el líder paramilitar Vicente Castaño. Castaño y sus asociados, empleando repertorios de violencia contra líderes sociales y mecanismos judiciales para el despojo de tierras, logró arrebatarse casi el 80 % de la tierra de los resguardos a las comunidades indígenas y transformó el uso de la tierra, destinando casi el 78 % de las tierras despojadas a ganadería extensiva (Cinep/PPP, 2020).

Desde la década de los noventa, se entrelaza la permanencia de estos actores con la imposición de un modelo extractivista de explotación que, amparado en el discurso de la lucha insurgente-contrainsurgente (Indepaz, 2020; Dejusticia, 2018; CEV, 2022f; CEV, 2022e), aumentó los conflictos sobre el uso y la propiedad de la tierra, se agudizó la explotación maderera e impuso la ganadería extensiva y la agroindustria bananera y de palma de aceite, desconociendo los proyectos de las comunidades

23 A la subregión se puede acceder por vía del río Atrato desde el interior del departamento o desde el Golfo de Urabá. La subregión cuenta con dos vías carretables no pavimentadas desde el municipio de Mutatá-Caucheras y Belén de Bajirá.

étnicas. En este sentido, no solo los actores armados, sino también el Estado, los narcotraficantes y algunos empresarios son responsables del desarrollo y la continuidad del conflicto armado y de una estrategia sistemática de despojo de tierras a las comunidades étnicas (CIDH, 2010; CIDH, 2013).

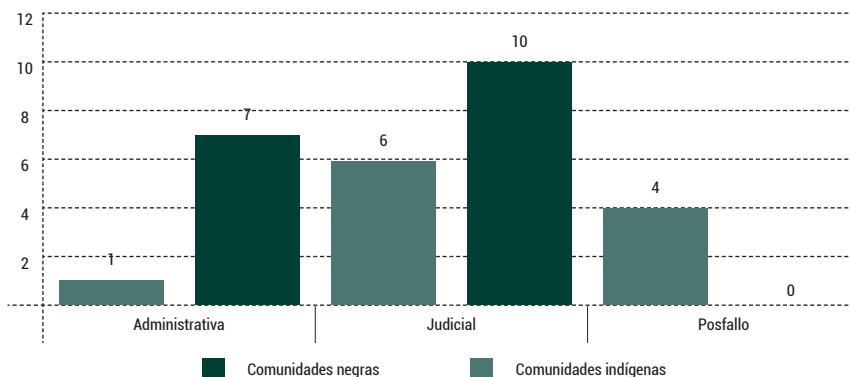
A la par de las primeras 6 solicitudes de titulación colectiva de comunidades negras realizadas en el país, todas en esta subregión (CIVP, Fisch, Viva la Ciudadanía, 2019); la Brigada XVII del Ejército, comandada por el General Rito Alejo del Río, emprendió la operación militar Génesis entre el 24 y 27 de febrero de 1997 cuyo objetivo era adelantar una campaña contrainsurgente contra las Farc-EP (CEV, 2022f). En esta operación estuvieron acompañados militarmente por el Bloque Élmer Cárdenas de las AUC, así como en la Operación Cacarica realizada entre el 22 de febrero y el 5 de marzo de 1997 (Indepaz, 2020; CIVP, Fisch, Viva la Ciudadanía, 2019). Ambas operaciones ocasionaron el desplazamiento de más de 15 mil habitantes hacia Turbo, Quibdó y otros centros poblados por fuera del territorio. También las Farc-EP promovieron una marcha campesina hacia Pavarandó (CIVP, Fisch, Viva la Ciudadanía, 2019).

Con el vaciamiento del territorio, se implementó una estrategia de despojo material, jurídico y ambiental (CIVP, Fisch, Viva la Ciudadanía, 2019; CEV, 2022c). Los paramilitares comenzaron una estrategia de compra masiva de tierra a nombre de terceros naturales y personas jurídicas, con anuencia y conocimiento de la Fuerza Pública, notarías, bancos, corporaciones ambientales regionales, entre otros; así se generaron estrategias para adelantar el despojo jurídico. Durante esta fase de compra, se deforestaron masivamente los territorios para adecuarlos a la implementación de negocios agroindustriales como la palma africana y la ganadería por parte de empresarios probos, testaferros y empresarios cercanos al paramilitarismo (CEV, 2022b; CIVP, Fisch, Viva la Ciudadanía, 2019; Indepaz, 2020). El despojo ambiental, última fase de la implantación del modelo de desarrollo, cambió radicalmente los territorios y su vocación ambiental (Cinep/PPP, 2020).

Esta situación devela las relaciones de complicidad y colaboración que se tejieron entre las autodefensas y los poderes económicos para la apropiación de grandes extensiones de tierra al interior de territorios colectivos, con el propósito de implementar proyectos productivos a gran escala. El fenómeno de fincas ganaderas, palmeras y de explotación forestal que siguió al desplazamiento forzado y al abandono de las tierras por parte de las comunidades es el resultado de un proceso masivo y sistemático que tuvo como fin promover una transformación en términos de desarrollo y productividad. En este proceso el Estado colombiano que fue cooptado y reconfigurado en función de intereses particulares (Indepaz, 2020), lo que aún hoy impide el retorno de las comunidades negras y los pueblos indígenas.

En el complejo contexto descrito se desarrolla el proceso de restitución de derechos territoriales al 65 % de las comunidades étnicas de la subregión, quienes han solicitado en total 814 473 hectáreas, que equivale al 20 % del total solicitado en todo el departamento. Como se ve en la Figura 20, la gran mayoría de los casos se encuentra estancada en etapa judicial. Esta es la subregión con más casos en etapa de posfallo y la que proporcionalmente tiene menos casos embotellados en etapa administrativa. El hecho de que sea la única subregión que no depende de la regional Chocó de la URT, sino de la regional Urabá (Antioquia), que no se ha cerrado en ningún momento, puede ser una explicación del avance de los procesos en etapa administrativa. El análisis en esta subregión se concentrará en el análisis de las etapas judicial y posfallo.

Figura 20. Cantidad de sujetos por etapa del proceso de restitución según categoría étnica

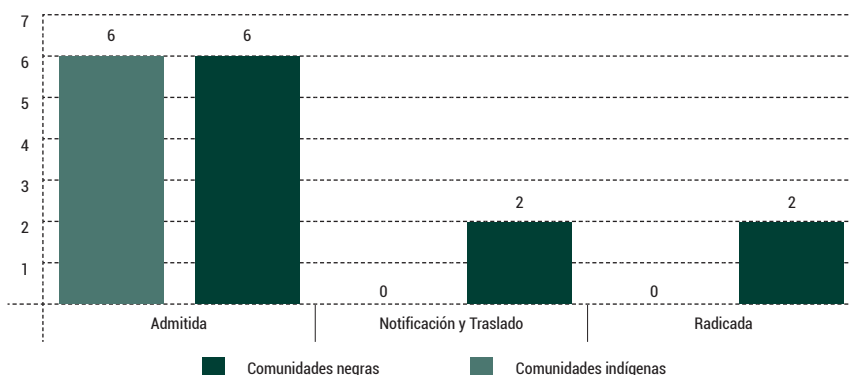


Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

Etapa judicial

En esta etapa es donde más sujetos étnicos se encuentran. Al observar las fases de esta etapa en la Figura 21, 12 de los 14 sujetos ya tienen la demanda admitida por el ente judicial. Sin embargo, solamente dos comunidades negras están en proceso de notificación y traslado. Aunque los Decretos-Ley disponen que el juzgado tiene quince días calendario para dictar el auto admisorio, en la práctica estos términos no son acatados.

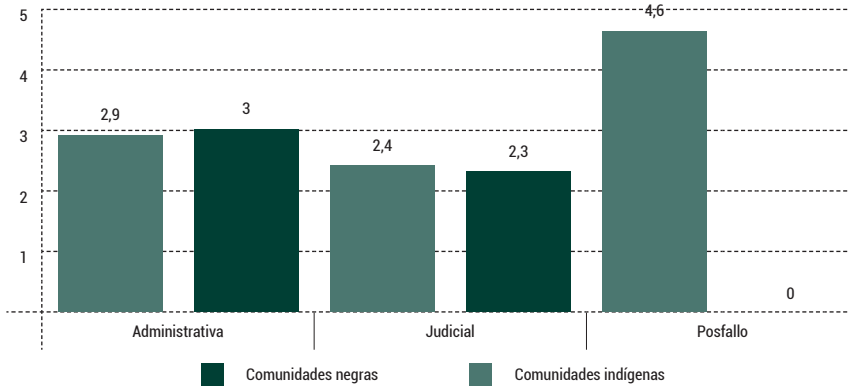
Figura 21. Número de sujetos por subfase de la etapa judicial



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

Según información brindada por la URT, los sujetos étnicos se están demorando, en promedio, entre 2,3 y 2,4 años en la etapa judicial, con procesos que llevan más de 4 años, como se muestra en la Figura 22.

Figura 22. Duración promedio de sujetos étnicos por etapa del proceso de restitución



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

En esta investigación desarrollada se identificaron distintas razones que explican los atrasos y que se extrapolan a todo el departamento. Las complejidades propias de los procesos de restitución de derechos territoriales se convierten en una traba en sí misma, pues “son casos complejísimos con un montón de problemas”, dentro de los cuales se cuenta la presencia de terceros, empresarios y ocupantes no étnicos dentro del territorio.

La presencia de terceros en esta subregión es especialmente compleja, principalmente por los comprobados vínculos con el paramilitarismo de varios de los ocupantes que iniciaron proyectos agroindustriales en la zona. Esto representa una dificultad especial en el proceso de restitución, pues los conflictos territoriales no solo se dirimen por la vía legal, sino que grupos armados ilegales despliegan distintas estrategias y acciones armadas para continuar con el control de las tierras,

poniendo en riesgo a las comunidades étnicas de la región, de funcionarios y de organizaciones acompañantes inmersos en el proceso de restitución de territorios colectivos. Actualmente, el Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) —antes conocido como Autodefensas Gaitanistas de Colombia (AGC) o Clan del Golfo y autodenominado Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) desde el primer trimestre de 2024— hace presencia en la subregión, ejerce fuerte control y desarrolla actividades económicas dentro de los territorios colectivos. Así lo expone un líder del Consejo Comunitario de la Cuenca del río Salaquí (Cocomacusal):

Usted sabe que no estamos solos en el territorio. Cuando se trata de un tema de restitución de tierras, usted sabe que los amigos ellos siempre ponen sus peros, porque hay veces que están al frente de esas tierras y esas son tierras de ellos mismos, entonces hoy no tenemos una autonomía de nosotros [...] Son cosas que no deberían pasar porque somos dueños del territorio, somos los administradores (Entrevista 4, líder de Cocomacusal, 3 de marzo de 2023).

Adicionalmente, “cuando son casos étnicos, aunque ya la tierra está titulada al Consejo Comunitario o al resguardo indígena, llegan otros retos: que se le contaminó un río, que se le deforestó un bosque [...] Son casos muy complejos para los jueces” (Entrevista 12, exfuncionario de la URT, 13 de marzo de 2023). Estos retos dificultan la restitución de los derechos territoriales al tener que dirimir estos conflictos y buscar estrategias que garanticen el aprovechamiento de los territorios por parte de las comunidades, acorde con sus planes de vida y etnodesarrollo.

Los casos de extensa ocupación y explotación de tierras que se presentan dentro de territorios colectivos ejemplifican el hecho de que, a pesar de contar con la titulación del territorio colectivo, las comunidades no tienen la posibilidad de hacer uso y disfrute de sus territorios. Según la Ley 1448, para garantizar el debido proceso a terceros con derechos reales inscritos²⁴ dentro del

24 El derecho real es el derecho patrimonial que otorga a un individuo una serie de poderes directos e inmediatos sobre un bien y que se ejercen sin intervención de ninguna otra persona. Pueden ser: 1) De goce: propiedad, usufructo, derecho de uso y habitación, servidumbres, derecho de superficie; 2) De garantía: prenda e hipoteca (Ternera, 2007).

territorio colectivo es necesario notificarlos personalmente. Sin embargo, el alto número de títulos individuales dentro de los territorios colectivos y la complejidad del territorio (completamente rural y con pocas vías de acceso) ha dificultado los procesos de notificación a estos terceros, lo que retrasa el avance a la fase probatoria. Lo anterior es especialmente alarmante en el Consejo Comunitario de los ríos La Larga y Tumaradó (Cocolatu) en donde se debe notificar a más de 460 personas con títulos individuales que están dentro del territorio colectivo. Así lo expresa un líder de este consejo:

[...] nosotros como Consejo Comunitario no hemos visto avances, porque desde el 2017 se entregó la demanda en el juzgado 1° de Restitución de Tierras de Quibdó, en el 2018 la juez admitió la demanda, pero desde allí hemos venido peleando con la Unidad, porque nos hablan de unos títulos individuales, que necesitan unas notificaciones, que muchas personas hay que notificar, que no las han notificado, pero hay personas que ellos mencionan que ya no están vivos y no hemos visto ningún avance en el proceso. Nosotros le pedimos a la juez de Restitución de Tierras que acelere más este proceso porque se van a morir todos nuestros ancestros que quieren ver la restitución de tierras en nuestro territorio y no la van a alcanzar a ver. (Entrevista 5, líder de Cocolatu, 4 de marzo de 2023).

A este proceso de notificación se suma otra dificultad relacionada con la acumulación de procesos antes de dictar un fallo final por parte del juzgado de restitución. Según la Ley 1448 de 2011 y los Decretos-Ley étnicos, la acumulación procesal es un ejercicio de concentración de todos los procesos o actos judiciales, administrativos o de cualquier otra naturaleza en los cuales se hallen comprometidos derechos sobre el predio objeto de la acción. En el diseño de la política se incluyó esta acumulación con el objetivo de entregar los predios totalmente saneados. Sin embargo, para el caso de Cocolatu, esto significa que el fallo sobre la restitución del territorio del Consejo se debe emitir concomitantemente con las sentencias que resuelven los procesos individuales sobre 125 predios localizados al

.....

interior del territorio colectivo que se habían iniciado hasta 2022. Esta situación se vuelve cada vez más crítica ya que en los últimos años se han presentado más reclamaciones sobre títulos individuales dentro del territorio colectivo, que se están sumando al proceso de acumulación procesal²⁵.

Otras razones, ligadas al funcionamiento administrativo del Estado también explican estas demoras. La alta rotación de funcionarios, la demora en los procesos de contratación de las entidades estatales y el bajo número de personal supone una fuerte traba para el desarrollo del proceso, pues se generan reprocesos y retrasos debido a la curva de aprendizaje necesaria para que los funcionarios nuevos puedan comprender las realidades y las complejidades de cada proceso. Esto afirma un líder del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Acandí y Zona Costera Norte (Cocomanorte):

[...] en este momento entendemos que no hay contratación de la URT, entonces estamos sin apoderado judicial. Todavía no tenemos la información clara de quien es la persona que está atendiendo el proceso, lo que entendemos es que hay pocos abogados de la URT, y hay pocos jueces que puedan atender el proceso. En abogados ha habido cinco, seis. La metodología para llegar a las comunidades, si el funcionario viene de Bogotá, viene de Medellín, y viene con unas metodologías que no son acordes a nuestros territorios, entonces todo eso ha sido un proceso, un aprendizaje (Entrevista 2, líder de Cocomanorte, 3 de marzo de 2023).

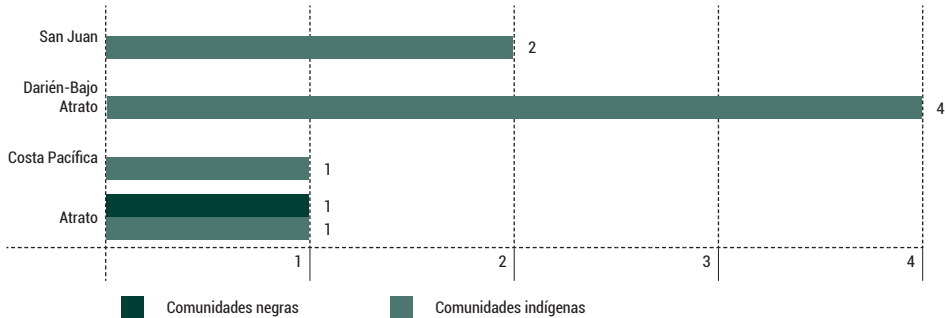
Superar estas demoras y avanzar en el proceso no significa necesariamente un logro para las comunidades, pues el lento avance de la etapa de posfallo también se convierte en nueva fuente de frustración, como se verá a continuación.

25 A esta lista de complejidades se suma una más: la realidad de los segundos ocupantes. Los procesos individuales que son acumulados en la etapa judicial corresponden, en muchos casos, a segundos ocupantes que llegaron al territorio posterior a la titulación del territorio colectivo. Más adelante, en la subregión de la Costa Pacífica, se explica detalladamente esta problemática.

Etapa de posfallo

En la subregión del Darién-Bajo Atrato es donde se concentra la mayor cantidad de sujetos étnicos en etapa de posfallo, tal como se observa en la Figura 23.

Figura 23. Sujetos en etapa de posfallo por subregión



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

Las cuatro sentencias que se muestran en la gráfica fueron proferidas en 2018 y corresponden a cuatro resguardos indígenas del municipio de Unguía: resguardo indígena Embera-Dobidá Dogibi, territorio ancestral Eyákera; resguardo indígena embera katío, territorio de Cuti; Comunidad Embera, territorio de Tanela; y Resguardo Indígena de Arquía-comunidad Tule. Según un informe del Cinep/PPP (2021), el nivel de cumplimiento de estas sentencias, en 4,6 años que llevan en esta etapa, oscila entre el 33 % y el 37 %.

Las entidades con más alto nivel de incumplimiento de las órdenes dictadas por el juzgado de restitución son el IGAC (8 %), el Ministerio de Agricultura (13 %), Codechocó (15 %), la Fuerza Pública (15 %), la Fiscalía General de la Nación (21 %), el Ministerio de Defensa (21 %) y la Alcaldía de Unguía (22 %); lo que ha puesto en riesgo los derechos a la seguridad alimentaria, medio ambiente, generación de proyectos productivos y las garantías para la seguridad, acceso, delimitación y formalización de los territorios de las comunidades indígenas.

La etapa de posfallo es el momento que más requiere de una articulación interinstitucional entre distintas entidades estatales del nivel municipal, departamental y nacional para dar cumplimiento a las medidas dictadas por el juzgado de restitución. Sin embargo, un gran número de obstáculos y complejidades se presentan a la hora de acatar las órdenes de las sentencias.

En primer lugar, está el reto de que los jueces de restitución, al dictar las medidas que buscan garantizar los derechos territoriales a los sujetos étnicos, generen una suerte de política pública que afecta el gasto público. Aunque la ley otorga estas facultades a los jueces para garantizar el goce efectivo de los derechos, ellos no cuentan con la competencia para disponer de los recursos públicos de las entidades, quienes en muchos casos no cuentan con la asignación suficiente de recursos para la implementación de las medidas. Por lo anterior, la eficacia y la efectividad de las medidas puede disminuir en múltiples ocasiones (Peña, *et al.*, 2019; Cinep/PPP, 2021).

A lo anterior se suma el desconocimiento y la falta de preparación por parte de las instituciones que hacen parte del SNARIV sobre el proceso de restitución de tierras y territorios, razón por la cual muchas veces no cuentan con procedimientos internos necesarios para cumplir con las disposiciones legales. Este desconocimiento también se presenta a la hora de implementar las medidas con un enfoque diferencial étnico, pues no se siguen metodologías y acercamientos que tengan en cuenta las tradiciones, las formas de organización y las visiones de las comunidades, lo que genera acciones con daño que frenan la implementación (Peña, *et al.*, 2019; Cinep/PPP, 2021).

En segundo lugar, la ausencia de un sistema unificado de seguimiento a los fallos judiciales, así como de indicadores de medición, complejiza su cumplimiento (Triana *et al.*, 2021; Cinep/PPP, 2021; representante organización Siembra, 2023). Los jueces, encargados de liderar toda la etapa judicial, también se ven abocados a hacer seguimiento a las medidas

dictadas por ellos mismos en el fallo de restitución. Entre las acciones que los jueces y tribunales de restitución de tierras han implementado para lograr la articulación interinstitucional necesaria para el cumplimiento de sus órdenes se destacan las audiencias o comités de seguimiento, los autos de seguimiento, informes de seguimiento, la compulsa de copias para adelantar procesos disciplinarios, los incidentes de desacato y los requerimientos judiciales (Triana, *et al.*, 2021).

Esto supone una alta carga de trabajo, que puede entorpecer el cumplimiento de los procesos que aún están pendientes de sentencia (Peña, *et al.*, 2019). Esta dinámica puede ocasionar un incentivo negativo en los jueces para atender los casos étnicos y enfocarse en los casos individuales, pues las solicitudes individuales requieren menos tiempo para decidirse y cuentan como salidas efectivas en el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (Sinej). El Sinej registra los ingresos (casos nuevos) y salidas (casos con decisión definitiva) para construir un índice de evaluación parcial efectiva²⁶ de cada despacho judicial. El incentivo negativo consiste en que, para mejorar los resultados de este indicador, los despachos pueden optar por resolver varios casos individuales en vez de invertir el mismo tiempo resolviendo una sola solicitud étnica.

Por otra parte, la Procuraduría General de la Nación, como ente de control, tiene la función de asegurarse de que los derechos fundamentales y el ordenamiento jurídico en los procesos sean protegidos y cumplidos. Sin embargo, según un estudio desarrollado por Peña, *et al.* (2019), jueces señalan que los funcionarios de la procuraduría fallan en su potestad para adelantar investigaciones disciplinarias en contra de funcionarios que no cumplen con las órdenes judiciales. Esto hace que no existan controles suficientes para que las entidades cumplan con lo dispuesto en los fallos de restitución y, de nuevo, la responsabilidad recae en los jueces.

26 Definido en el Acuerdo PCSJA19-11207 del Consejo Superior de la Judicatura como "el porcentaje resultante de la división de egresos efectivos entre ingresos efectivos de un despacho. Un índice de Evacuación Parcial Efectivo, superior al 100% indica la desacumulación de procesos del inventario final y un valor inferior al 100%, representa la acumulación" (p. 2).

En tercer lugar, hay casos en los que las órdenes expedidas por los jueces son extremadamente generales (mejorar condiciones de educación o salud, por ejemplo), sin dar lineamientos claros; u órdenes que no reconocen las complejidades territoriales, lo que complica su cumplimiento. De igual forma, al ser órdenes por cumplir dentro del territorio para el beneficio de comunidades, se generan impases a la hora de acordar una priorización de las medidas, de los compromisos y de la ruta de trabajo con las distintas entidades que respete las consideraciones de los sujetos étnicos como autoridad en el territorio (Representante organización Siembra, 2023).

En cuarto lugar, está la desarticulación interinstitucional nación-territorio y departamento-municipio. Estas dificultades también incluyen incapacidad política, de gestión, excesiva burocratización dentro de las entidades y falta de voluntad de parte de dirigentes (alcaldías y gobernaciones²⁷) y responsables de la implementación. En consecuencia, no hay una relación de complementariedad entre las entidades del orden nacional, regional y local, quienes tienden a trabajar de forma individual, lo que se traduce en un incumplimiento de lo dispuesto por la Ley 1448 de 2011 y los Decretos-Ley (Peña *et al.*, 2019; Cinep/PPP, 2021; Triana *et al.*, 2021).

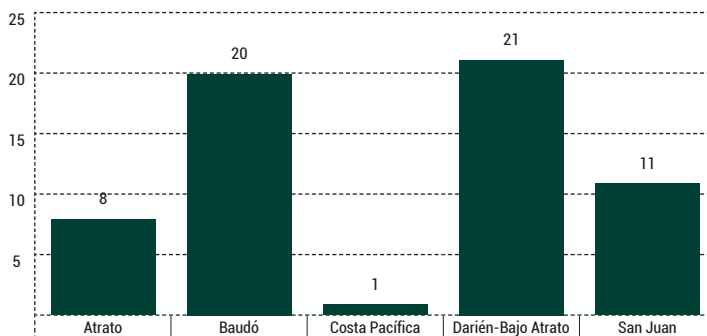
Con lo anterior, los obstáculos para la implementación pasan por la falta de presupuesto, el desinterés por parte de entidades de distinto nivel por articularse y cumplir con las disposiciones, así como por falta de garantías de seguridad para los funcionarios, pues aún persisten dinámicas de violencia que complican la materialización de medidas en los territorios (Cinep/PPP, 2021; Triana *et al.*, 2021).

27 Los altos niveles de corrupción en el departamento también dificultan el cumplimiento de las órdenes judiciales por la injerencia de clanes políticos dentro de alcaldías y gobernaciones, que posteriormente se ven involucradas en escándalos de enriquecimiento ilícito, relacionamiento con grupos paramilitares y tráfico de influencias en contrataciones. Esto genera un alto desequilibrio institucional, pues ha resultado en la destitución de 192 funcionarios, incluyendo gobernadores. El departamento ha tenido 12 gobernadores en los últimos 13 años (Cinep/PPP, 2022).

Medidas de prevención y protección

Las garantías de seguridad también deben darse para las personas y comunidades en procesos de restitución. Considerando la continuidad del conflicto armado, y los distintos intereses ya expuestos sobre el uso y usufructo de la tierra y los recursos naturales en el departamento, las medidas de prevención y protección para los sujetos étnicos y sus liderazgos se convierten en una necesidad transversal para garantizar la continuidad del proceso. La Unidad Nacional de Protección (UNP) es la entidad estatal responsable de la protección de las personas en riesgo. Según información suministrada por esta entidad, los sujetos étnicos de las subregiones del Darién-Bajo Atrato y Baudó, que están en proceso de restitución, son quienes tienen más medidas de protección colectiva en el departamento, seguidos por el San Juan y el Atrato.

Figura 24. Número de medidas de protección colectiva por subregión



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la UNP, 2022.

De los 135 sujetos étnicos que están en proceso de restitución, 61 tienen medidas de protección colectiva actualmente. Es decir, a pesar de la grave situación de seguridad que viven las comunidades debido a las dinámicas del conflicto armado y de las diferencias en los modelos de desarrollo, tan solo el

45 % de los sujetos étnicos cuenta con medidas colectivas de protección. Ahora bien, debido a la compleja situación, también se han otorgado medidas individuales de protección para líderes defensores de derechos humanos y reclamantes de tierras en Chocó. Según información de la UNP, hay 41 beneficiarios en el departamento²⁸.

Tabla 2. Número de reclamantes de tierras, activistas y defensores de derechos humanos implementados por la UNP

Personas beneficiadas	MC	CH	PDP	VB	VC	MT	DEC	BA
41	39	38	35	3	8	0	0	3

MC: medio de comunicación, CH: chaleco antibalas, PDP: persona de protección, VB: vehículo blindado, VC: vehículo convencional, MT:, DEC:, BA: botón de apoyo.

Nota. Información de la UNP, 2022.

Como se observa en la Tabla 2, estas medidas han consistido principalmente en el otorgamiento de celulares o medios de comunicación, chalecos antibalas, personas de protección, vehículos y botones de apoyo. En otros casos, se ha otorgado apoyo para el transporte fluvial y apoyo de reubicación (UNP, 2023). Todas estas medidas están contempladas dentro de la normatividad y se implementan de forma reactiva. Es decir, solo se otorgan en caso de que las personas se encuentren en situación de riesgo extraordinario o extremo. En la práctica, esto se ha traducido muchas veces en medidas otorgadas después de que las personas ya han sido víctimas de amenazas, atentados e, incluso, homicidios o desplazamientos. Sin embargo, el decreto no contempla medidas concretas que prevengan la comisión de hechos violentos y las deja bajo la responsabilidad de los entes territoriales, con asesoría del Ministerio del Interior y la UNP. Esto desemboca en la baja o nula existencia de programas que prevengan la comisión de

²⁸ Esta información se obtuvo a través de un derecho de petición solicitado a la UNP. En este no se generó un reporte específico acerca de reclamantes de tierras, pues esta categoría es incluida dentro de una mayor llamada “dirigentes representantes o activistas de organizaciones defensoras de derechos humanos, de víctimas, sociales, cívicas, comunales o campesinos”.

actos violentos en contra de líderes y/o personas visibles en los procesos de restitución de derechos territoriales.

Por tanto, el programa de protección funciona de forma reactiva, y no preventiva, lo que implica que las personas dejen de ejercer presión o abandonen las labores encaminadas a impulsar el avance del proceso de restitución de derechos territoriales, debido al miedo, la zozobra o, incluso, a nuevos desplazamientos forzados y asesinatos de líderes que conocían los procesos y llevaban su memoria, pero carecieron de protección. Según un informe desarrollado por El Espectador (2021), entre 2017 y 2021 se reportaron 126 agresiones en contra de líderes y lideresas que defienden sus territorios, que incluyen amenazas, asesinatos, atentados, secuestros, detención arbitraria y desapariciones.

De estos, 6 líderes fueron atacados específicamente por su liderazgo en el proceso de reclamación de sus derechos territoriales. En esta subregión del Bajo Atrato, fue especialmente preocupante el asesinato de tres líderes reclamantes de tierras de Cocolatu y uno de Cocopema en 2017: Mario Castaño Bravo, Porfirio Jaramillo Bogallo, Jesús Alberto Sánchez y Hernán Bedoya. La falta de respuesta de las instituciones genera retos mayores para el proceso de restitución, pues el Estado no solamente debe garantizar los derechos territoriales, sino la vida e integridad de sus comunidades en un contexto de conflicto armado y en constante disputa por los recursos naturales y los territorios chocoanos.

Todas las trabas expuestas permiten entender por qué las comunidades indígenas se están demorando en promedio 9,9 años en toda la ruta, sin ningún proceso completamente finalizado y con solo 4 de 15 comunidades en etapa de posfallo. Por su parte, las comunidades negras se han demorado en promedio 5,6 años en las etapas administrativa y judicial, sin que ningún consejo comunitario haya pasado a etapa de posfallo. Esto muestra una situación alarmante en la subregión que, como afirma un abogado representante de la URT (2023):

.....

[...] es un desmedro y es un perjuicio para los derechos de las comunidades que son los que están viviendo el conflicto armado en sus territorios, los que siguen viviendo afectaciones territoriales como desplazamiento forzado, como pasa en el Bajo Atrato. Muchas comunidades negras que están allá son comunidades que se encuentran en este momento en desplazamiento forzado, y sus procesos judiciales, digamos no vamos a llamarlos 'engabetados', pero sí llenos de requerimientos, llenos de solicitudes por parte de los juzgados para que los procesos avancen.

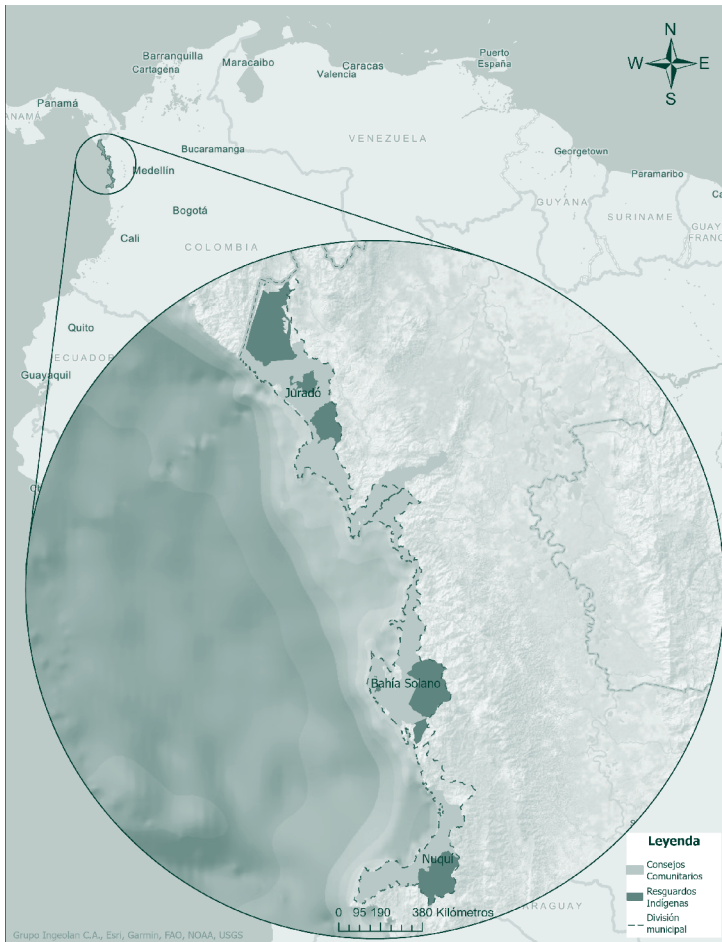
Subregión de la Costa Pacífica

Colindante con el Océano Pacífico y caracterizada por las playas, se encuentra la subregión de la Costa Pacífica, ubicada en el noroccidente del departamento, la cual comprende los municipios de Bahía Solano, Juradó y Nuquí. Para 2018, el Censo Nacional de Población y Vivienda estimó que en la subregión viven 16 699 personas, de las cuales el 66 % se define como población negra, mulata y afrocolombiana y el 27 % como indígena (Dane, 2018b). Según el Ministerio del Interior, en el territorio hay 8 resguardos indígenas y 4 Consejos Comunitarios de Comunidades Negras (MinTic, 2022; IGAC, 2012a y 2012b), ubicados como se muestra en el mapa de la Figura 25.

De los 12 sujetos étnicos de la subregión, 10 están en proceso de restitución de tierras: 6 resguardos indígenas y los 4 consejos comunitarios. Esto quiere decir que el 83,3 % de los sujetos étnicos de la subregión está en proceso de restitución derechos territoriales, sobre 220 617 hectáreas de tierra, el 5,5 % del total solicitado en el departamento de Chocó. La posición geográfica de la subregión ha ocasionado que diversos actores armados disputen el control territorial desde la década de los ochenta con el objetivo de controlar las salidas al Océano Pacífico y sus conexiones con Centro y Norteamérica, completando el entramado de rutas del narcotráfico con las dinámicas de las subregiones del San Juan y Baudó. Además, la subregión

presenta riesgos en la biodiversidad y en las formas de vida de sus pobladores por cuenta de proyectos estatales que pretenden abrir un segundo puerto al Pacífico; y por la pesca indiscriminada, ambas situaciones que han sido denunciadas por las autoridades étnicas de la subregión (CIVP, Fisch, Viva la Ciudadanía, 2019; Defensoría del Pueblo, 2016).

Figura 25. Ubicación de consejos comunitarios y resguardos indígenas en la subregión de la Costa Pacífica



Desde la década de los setenta, en una parte considerable de la margen occidental del río Atrato, perteneciente a la subregión del Darién-Bajo Atrato, se sembraron cultivos de marihuana en el marco de lo que se ha denominado la *bonanza marimbera*. En aquella época los narcotraficantes de marihuana y, posteriormente, los de cocaína se dieron cuenta del potencial geográfico de la subregión para la exportación de droga a Centro y Norteamérica, por lo que comenzaron a comprar y arrendar tierras a los pobladores de la subregión (CIVP, Fisch, Viva la Ciudadanía, 2019; CNMH, 2022). De esta forma, muy tempranamente el territorio se convirtió en un espacio estratégico para esta economía ilegal.

La llegada de los actores armados se puede rastrear desde la década de los ochenta con dos proyectos del ELN, concentrados en resguardarse, con muy pocas acciones militares: el Frente Manuel Hernández 'El Boche', adscrito al Frente Carlos Alirio Buitrago, en Juradó. Posteriormente, una comisión logística de la Dirección Nacional del ELN, enviada al municipio de Nuquí, se vinculó al Frente Manuel Hernández, dando origen en la década de los noventa al Frente Resistencia Cimarrona, con injerencia en el Alto Baudó y en una parte de la subregión del Pacífico. Igualmente, el Frente 34 de las Farc-EP realizó actividades exploratorias durante esta década; y con la creación del Frente 57 en 1993, las Farc-EP hicieron presencia permanente en la subregión en clave de retaguardia logística y posterior confrontación con los frentes paramilitares de la zona (Cinep/PPP, 2021).

El primer antecedente con relación a la presencia de paramilitares es en 1996, cuando el grupo Pacífico perteneciente al Bloque Elmer Cárdenas llegó a Juradó y cometió la masacre del 11 de mayo. El Frente Pacífico del Bloque Pacífico se consolidaría posteriormente en los municipios de Nuquí y Pizarro, y tendría por finalidad custodiar la comercialización de la droga, situación que generó una particular forma de acción con poco interés en emprender acciones contrainsurgentes (CNMH, 2022). Con la desmovilización del Frente Pacífico en

el 2005, parte de esta subregión entró a ser controlada por el EGC y Los Rastrojos, estos últimos con acuerdos operativos con las Farc-EP para evitar la confrontación (Defensoría del Pueblo, 2016). Posterior a la firma del Acuerdo con las Farc-EP, el Frente Resistencia Cimarrona del ELN procuró hacerse con el control de la subregión, pactando nuevos acuerdos operativos con el EGC (Cinep/PPP, 2021).

Con relación al tráfico de droga, la Costa Pacífica no es una subregión productora de droga, sino que se concentra en la comercialización. Las incautaciones totales de cocaína del departamento exponen que Bahía Solano (con el 26,1 %) y Juradó (con el 16,6 %) son el primero y el cuarto puerto de salida del alcaloide, respectivamente. Con relación a la marihuana, Bahía Solano (con el 43,7 %), Juradó (con el 32,8 %) y Nuquí (con el 4,91 %) son los tres primeros puertos desde donde se exporta la sustancia (CIVP, Fisch, Viva la Ciudadanía, 2019). Esta situación ha generado enormes problemas en las prácticas tradicionales de producción y en las formas de vida de las comunidades, que se han vinculado económicamente a esta industria ilegal, ya sea por coacción o por los enormes réditos financieros que promete (CNMH, 2022). En este sentido, se destaca la "pesca blanca", práctica consistente en rescatar la droga que los narcotraficantes han arrojado al mar para no ser capturados y que los pescadores nativos atrapan posteriormente para reclamar alguna recompensa (Defensoría del Pueblo, 2016).

En este contexto, la vigilancia de la Armada Nacional se concentra sobre la comercialización de droga, lo que genera que la industria pesquera no cuente con una regulación suficiente (Defensoría del Pueblo, 2016). La pesca de atún y camarones, una de las actividades económicas más realizadas por los habitantes de la subregión, se encuentra en riesgo por la excesiva explotación de barcos externos²⁹ al territorio que no respetan la Zona Exclusiva para la Pesca Artesanal (ZEPA)

²⁹ Barcos industriales que emplean a 80 personas pueden sobreexplotar la pesca de atún en un mes, en la misma proporción que lo harían los pescadores de la comunidad en 24 años: de 500 a 600 toneladas (Defensoría del Pueblo, 2016).

—2,5 millas náuticas—, captan atún y camarones en diferentes edades, y se llevan la producción para puertos de Ecuador o el Caribe, sin que la población pueda hacer parte de la cadena productiva (Defensoría del Pueblo, 2016).

La preocupación de los pobladores sobre la enorme presión a este ecosistema se agrava con la posibilidad de desarrollo del proyecto Arquímedes, el cual busca construir un segundo puerto en el Pacífico colombiano en el golfo de Tribugá. En este caso, el Consejo Comunitario los Riscuales expone la insuficiente información que se les ha dado al respecto sobre las afectaciones ambientales y tiene un enorme temor frente al respeto de sus planes de vida y etnodesarrollo (Defensoría del Pueblo, 2016).

En este contexto se presenta el proceso de restitución de territorios para los sujetos étnicos. A continuación, se exponen dos complejidades para el avance de los procesos, que se reportaron en esta subregión y que se suman a las ya expuestas en todo el documento.

Segundos ocupantes u ocupantes no étnicos

En todo el departamento de Chocó se presenta una complejidad y es la presencia de segundos ocupantes dentro de los territorios colectivos. Los segundos ocupantes son aquellas personas en condición de vulnerabilidad que llegaron a ocupar y poseer territorios con solicitud de restitución, una vez estos les fueron despojados o abandonados por sus legítimos propietarios, poseedores u ocupantes. Sin embargo, debido a que los territorios colectivos son inalienables, imprescriptibles e inembargables, las personas que lleguen allí no serían poseedores del territorio, a menos que los sujetos étnicos decidan considerarlos como parte del Consejo Comunitario o Resguardo Indígena, y se encuentren allí censados.

El concepto de *segundo ocupante* no se contempló inicialmente en la Ley de Víctimas ni en los Decretos-Ley y sigue sin figurar con exactitud en el caso de sujetos étnicos (Abondano *et al.*, 2018; Comisión Colombiana de Juristas, 2019) por lo que, en los procesos de restitución de derechos territoriales, se los clasifica como *ocupantes no étnicos*, "que prácticamente es lo mismo, solo que se ha manejado por categorías diferentes" (Abogado representante de la URT 2023).

Hasta el momento, no se cuenta con soluciones normativas o jurisprudenciales claras para identificar a los ocupantes no étnicos y dirimir conflictos dentro de los territorios étnicos. Sin embargo, se adoptaron algunas medidas:

La URT y la Defensoría del Pueblo tienen una circular conjunta en la que se están estableciendo estrategias para las personas que se identifican en la etapa administrativa como ocupantes no étnicos de acuerdo a la ley. [Consiste en] que la Defensoría del Pueblo sea la institución que se encargue de representar los ocupantes no étnicos dentro de los procesos restitución de derechos territoriales". (Abogado representante URT, 2023).

A pesar de la creación de esta estrategia, los resultados son desalentadores. En primer lugar, es pobre la defensa técnica de los ocupantes no étnicos, pues en general los defensores desconocen la instrucción conjunta, las obligaciones que deben cumplir en la labor de representación y el proceso judicial de restitución. En segundo lugar, se encontraron problemas de coordinación de las funciones entre la URT y los jueces de restitución, principalmente a la hora de asignar la responsabilidad de identificar a los ocupantes no étnicos en los territorios colectivos, lo cual genera traslapes y confusiones entre las etapas administrativas y judicial.

Esto expone las dificultades de coordinación interinstitucional, que reflejan la incapacidad estatal para abordar esta realidad, y pone trabas a los procesos de restitución de derechos territoriales de los sujetos étnicos (Abondano *et al.*, 2018).

Todo lo anterior deja preguntas sobre la forma en que está siendo abordada la situación de estos ocupantes no étnicos, considerando que son sujetos que también se encuentran en condiciones de vulnerabilidad.

Además, la presencia de ocupantes no étnicos dentro de territorios étnicos puede generar y exacerbar conflictos intraétnicos, interétnicos e interculturales (entre campesinos y sujetos étnicos). Esto genera mayores dificultades dentro de los territorios y puede complejizar el desarrollo de las etapas administrativa y judicial e, incluso, la de posfallo pues, como ya se ha mencionado en apartes anteriores, la resolución de estos conflictos o diferencias no siempre se dirime en las primeras etapas del proceso de restitución. La incapacidad de las entidades estatales para generar procesos de diálogo y negociación con ocupantes no étnicos afecta directamente a las comunidades, tal como lo expone un líder del Consejo Comunitario General de la Costa Pacífica del Norte - Los Delfines:

Ese tipo de conversación no la hemos tenido, frente a la percepción que tenemos nosotros del uso que posiblemente se le daría a esa tierra en el caso que sea entregada a las comunidades. Son muy lentos los procedimientos y la sensación es que a ellos les interesa más las ventas de esas tierras a empresarios, para adquirir beneficios para las agencias y no realmente la solución del problema de las comunidades (Entrevista 6, líder de Los Delfines, 26 de abril de 2023).

Como ya se explicó, en la subregión del Bajo Atrato la ley dicta que los procesos que se estén adelantando sobre un mismo territorio deben ser acumulados para resolver todos los litigios y entregar completamente sanado el predio. Sin embargo, en muchos casos, estos procesos incluyen ocupantes no étnicos. Teniendo en cuenta la ya expuesta complejidad, que incluye falta de coordinación y de claridad sobre cómo abordar estos casos, se vislumbra una preocupante situación en la que se encuentran las comunidades étnicas y no étnicas, sobre el tiempo que se va a tardar el Estado colombiano en resolver esta

situación en el departamento, y así responder a los derechos de los sujetos étnicos y no étnicos, a un territorio y al acceso progresivo a la propiedad rural.

Para finalizar, este documento llama la atención sobre los casos en los que personas no pertenecientes a un grupo étnico ocuparon territorios baldíos y cumplieron los requisitos para obtener la adjudicación, pero que posteriormente fueron considerados y reconocidos por el Estado como colectivos. ¿Estas personas serían reconocidas como ocupantes no étnicos o segundos ocupantes? ¿Cómo se dirimiría este conflicto? ¿Cómo se respetarían los derechos a la tierra de las dos partes? ¿Se ha proveído al segundo ocupante de una defensa técnica? ¿Qué va a suceder con los segundos ocupantes que han entrado a los territorios, que han establecido por años una cotidianidad social y organizativa y que en algunos casos han sido víctimas de despojo y desplazamiento? ¿Son ocupantes de buena fe? ¿Van a salir del territorio? ¿Van a ser reubicados y al mismo tiempo a solicitar una oferta institucional del Estado?

Fallas de comunicación

La subregión de la Costa Pacífica, después de la del Baudó, es la región más apartada del departamento, con pocas vías de acceso, en su mayoría fluviales y aéreas; y con baja capacidad estatal para hacer presencia efectiva en el territorio. Al dialogar con representantes de los sujetos étnicos en la subregión, una de las principales complejidades que reportaron fue la poca o nula comunicación que tienen las comunidades con los funcionarios de la URT, lo que genera desconocimiento sobre el proceso de restitución, sus objetivos, principios y derechos, así como de los avances del proceso. La comunicación oportuna con las comunidades que representan es un asunto que depende de la voluntad, discreción y profesionalismo de los apoderados de estas comunidades, así como de decisiones administrativas tomadas por la URT. Así lo afirma un líder del Consejo Comunitario de Cupica:

Antes, la relación fue magnífica, nosotros hicimos el recorrido con el delegado, con el representante de la URT, que era el doctor Darwin [...] nosotros nos dábamos cuenta de cómo iban las cosas, porque él, de manera oportuna y de manera acertada, nos iba indicando cómo iba el proceso. Ya las relaciones o las comunicaciones se dañaron cuando salió de allí y la oficina como que la levantaron de Quibdó. Y ya después se la dieron a otro abogado Quibdó, que con ese si no pasó nada, porque ni siquiera llamar ni tuvimos ningún tipo de comunicación. Para decirle que venimos a hablar de ese tema ahorita que ustedes están entrevistando. (Entrevista 7, líder del Consejo Comunitario de Cupica, 20 de abril 2023).

Estas fallas en la comunicación entre la URT y los sujetos étnicos se pueden reflejar en los tiempos de espera de las comunidades. La Tabla 3 muestra el año en el que los distintos sujetos étnicos iniciaron la etapa en la que se encuentran, a diciembre de 2022.

Tabla 3. Número de sujetos étnicos por etapa y por año en la subregión de la Costa Pacífica

Etapas	2016	2017	2018	2019	2021	2022	Total
Administrativa	2	1		1	1	1	6
Judicial	1		2				3
Posfallo			1				1

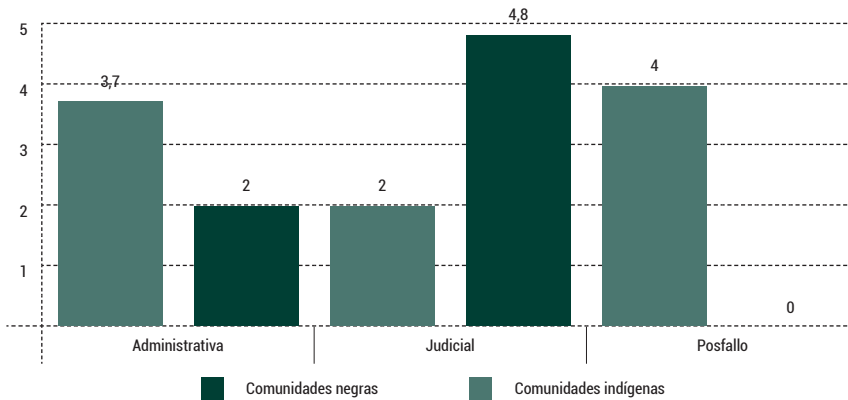
Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

La mayoría de los sujetos étnicos lleva más de 3 años esperando que su proceso avance a la siguiente etapa. De los 10 sujetos, 6 se encuentran aún en etapa administrativa, 3 en etapa judicial y solo el resguardo indígena Wounaan Río Curiche de Juradó está en etapa de posfallo³⁰. Esta espera se traduce en que las

30 En esta subregión de la Costa Pacífica, 6 sujetos étnicos se encuentran en etapa administrativa: Consejo Comunitario Bocas de Taparal; Resguardo Villa Nueva Juná; Resguardo Ríos Valle y Boroboro; Resguardo Juradó; Resguardo Nussí Purú; Resguardo Guayabal de Partadó. Igualmente, 3 consejos comunitarios se encuentran en etapa judicial: Consejo Comunitario

comunidades negras se demoran casi 7 años en promedio, sin contar la etapa de posfallo, mientras que las comunidades indígenas casi 11 años en promedio en el proceso de restitución, sin que ningún caso esté totalmente finalizado.

Figura 26. Duración promedio de las etapas en el proceso de restitución de derechos territoriales



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

El poco avance y la poca información que tienen las comunidades sobre la ruta de restitución genera trabas para que estas puedan iniciar procesos de reclamación y peticiones a la URT o al juzgado por el incumplimiento de sus funciones o el retraso del proceso. Esta situación afecta la percepción de las comunidades, lo que disminuye el nivel de confianza y legitimidad en el proceso: "El solo hecho que se haya perdido la comunicación con el apoderado nos da a entender a nosotros que no estamos incluidos, que no nos están atendiendo como debiera por parte del Estado colombiano" (Entrevista 7, líder del Consejo Comunitario de Cupica, 20 de abril 2023).

General de la Costa Pacífica del Norte Los Delfines; Consejo Comunitario Mayor del municipio de Juradó (Comocajuradó); Consejo Comunitario de Cupica. Finalmente, un resguardo indígena se encuentra en etapa de posfallo: Resguardo río Curiche-Santa Marta de Curiche.

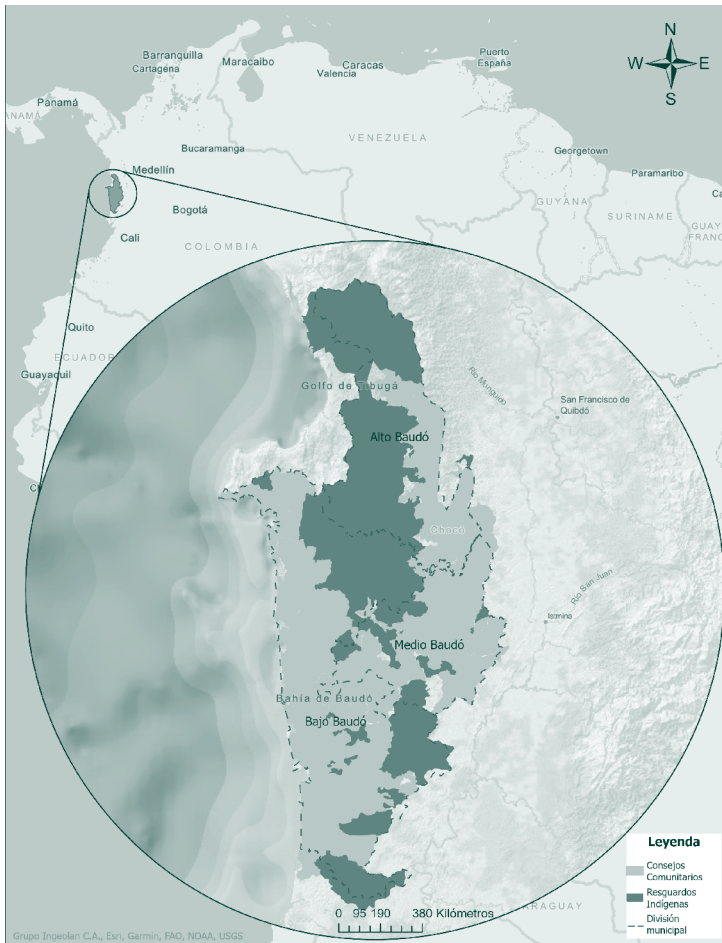
Subregión del Baudó

La subregión del Baudó está ubicada en el centro-occidente del departamento y comprende los municipios de Alto Baudó, Medio Baudó y Bajo Baudó. Cuenta con una extensa red fluvial que permite la movilidad entre la subregión con las otras subregiones y el Océano Pacífico. Además, desde el 2022 se inició la pavimentación de una vía entre el municipio de Unión Panamericana (subregión del San Juan) con destino final en el municipio de Nuquí (subregión del Pacífico), la cual pasa por Pié de Pepé, cabecera municipal del municipio Alto Baudó (Portafolio, 23 de mayo de 2022; Invías, 2023). El Censo Nacional de Población y Vivienda del año 2018 indica que allí viven 55 828 personas, de las cuales el 47 % se define como población negra, mulata y afrocolombiana y el 43 % como indígena (Dane, 2018b). Según el Ministerio del Interior, en el territorio hay 27 resguardos indígenas y 15 Consejos Comunitarios de Comunidades Negras (MinTic, 2022; IGAC, 2012a y 2012b), ubicados como se muestra en la Figura 27.

Es alarmante que el 100 % de los sujetos étnicos de esta subregión está en proceso de restitución de sus derechos territoriales, sobre 722 536 hectáreas, el 17,8 % del total solicitado en el Chocó, lo que muestra el altísimo nivel de victimización de las poblaciones allí asentadas³¹.

31 En la subregión del Baudó, 20 sujetos colectivos están en etapa administrativa: el Consejo Comunitario Virudó; el Resguardo Aguaclara y Bella Luz del río Amporá; Resguardo Dearade Biakirunde; Resguardo Dominico, Londoño y Apartadó; Resguardo Puerto Alegre y la Divisa; Resguardo Puerto Libia Tripicay; Resguardo Bellavista-Unión Pitalito; Resguardo la Jagua, Guachal y Pitalito; Resguardo río Pavasa y la Quebrada Jella; Resguardo Santa Rosa de Ijuá; Resguardo el Piñal; Resguardo Ordo Sivirú y Agua Clara; Resguardo Puerto Chichiliano; Resguardo río Orpúa; Resguardo Puerto Libre del río Pepé; Resguardo Quebrada Querá; Resguardo Santa Cecilia de la Quebrada de Oro Chocó; Resguardo Sirena Birrecuy; Resguardo Patio Bonito; Resguardo San José Amía de Pató. Igualmente, 22 sujetos colectivos se encuentran en etapa judicial: Consejo Comunitario San Francisco de Cugucho; Consejo Comunitario de Bellavista Dubaza; Consejo Comunitario de Puerto Echeverry; Consejo Comunitario del río Baudó (Acaba); Consejo Comunitario San Agustín de Terrón; Consejo Comunitario de Sivirú; Consejo Comunitario Villa María de Purrichá; Consejo Comunitario Cuevita; Consejo Comunitario La Costa (Concosta); Consejo Comunitario de Pavasa; Consejo Comunitario de Pizarro; Consejo Comunitario de Pilizá; Consejo Comunitario San Andrés de Usuraga; Consejo Comunitario del río Pepé; Resguardo río Catrú, Dubasa y Ancoso; Resguardo ríos Jurubidá, Chorí y Alto Baudó; Resguardo Bajo Grande; Resguardo do Imama Tuma y Bella Luz; Resguardo río Purricha; Resguardo ríos Torreido Chimani;

Figura 27. Ubicación de consejos comunitarios y resguardos indígenas en la subregión del Baudó



Esto es en la subregión más aislada de todo el departamento y de la que menos información se conoce. La realidad conflictiva en la subregión y la baja presencia estatal favorecen esta situación. Como se señalaba en el aparte de la subregión del San Juan, las dinámicas de conflictividad en la subregión del Baudó están vinculadas estrechamente al desarrollo y

Resguardo Chigorodó Memba; Resguardo Trapiche del río Pepé. Ningún sujeto colectivo se encuentra en etapa de posfallo.

la vinculación con las economías ilegales de la droga. La posibilidad de conectividad de la subregión en términos de rutas fluviales que permiten conectar el centro del país, cruzando la subregión del San Juan y la del Atrato, con el Océano Pacífico, han ubicado al Baudó como un espacio de tránsito para los narcotraficantes y ha configurado el territorio como una zona de disputa para diferentes actores armados, lo que ocasiona notables afectaciones en sus pobladores (CIVP, Fisch, Viva la Ciudadanía, 2019; Defensoría del Pueblo, 2016). Su poblamiento estuvo marcado por la presencia de comunidades indígenas en el territorio, así como por población negra que buscó refugio de la esclavitud y de los malos tratos del Imperio Español.

La subregión del Baudó presenta muchas incógnitas sobre el accionar temprano de los grupos armados, en comparación con la información que se tiene sobre las otras subregiones. Sin embargo, se puede argumentar que la llegada de los actores armados responde al reconocimiento por parte de narcotraficantes del potencial para comercializar drogas con Centro y Norteamérica en la década de los ochenta. Si bien esto es mucho más fuerte para la subregión de la Costa Pacífica, la ruta del narcotráfico que une a los Andes y pasa a la subregión del San Juan implica inexorablemente la conexión con el Baudó.

El proyecto exploratorio del ELN está conectado con el de la Costa Pacífica, con las dos comisiones allí nombradas, que llegan en la década de los ochenta y tienen injerencia en el Alto Baudó. La llegada de las Farc-EP es más tardía y responde al momento de repliegue del Frente 30 de Buenaventura, cuando se dividirá las márgenes del río San Juan, asentándose en la margen oriental. Por último, el EPL que había ingresado al departamento y continuó su accionar posteriormente a su proceso de desmovilización, es documentado en 1994 en el Alto Baudó (CNMH, 2022).

Se sabe que el proyecto paramilitar en la subregión surge en el año 2001 con el Frente Héroes del Chocó, aunque desde el año 1998 ya se reporta la presencia intermitente del Frente Mineros

con retenes, bases y acciones militares, que posteriormente se adiciona al primero y así consolidan su presencia en la subregión (CNMH, 2022). Las acciones realizadas por el grupo paramilitar estuvieron orientadas a proteger los corredores y concentrar a las insurgencias por fuera de las rutas. De allí que las insurgencias quedaron más ubicadas en las partes altas y montañosas y los paramilitares en las zonas bajas y cercanas a las conexiones fluviales (Defensoría del Pueblo, 2016).

Desde el 2005 con el proceso de desmovilización de las AUC, las Farc-EP y el ELN buscaron controlar la subregión con la idea de repartirse los diferentes eslabones de la cadena del narcotráfico (Cinep/PPP, 2021). Como lo menciona la Comisión de la Verdad (2022b), en este periodo las insurgencias desplazan algunas comunidades del Medio Baudó para incrementar la siembra de coca y consolidar las rutas del narcotráfico con el Pacífico. Además, negociaron con el grupo armado posdesmovilización Los Rastrojos para tener una mayor eficiencia en la comercialización de la droga, situación que se quiebra con la firma del Acuerdo de Paz y el ingreso del EGC para disputar estas rutas (Cinep/PPP, 2021). Los enfrentamientos y las alianzas de los grupos armados en función de mantener estas rutas del narcotráfico y producir hoja de coca en la subregión han implicado cambios sustanciales en las formas de vida en el territorio.

Si bien históricamente se ha documentado que la subregión del San Juan concentra la siembra de coca, en el periodo 2005-2014 los municipios de la subregión del Baudó se vincularon dramáticamente a esta actividad. Los años de mayor siembra por municipio fueron: Bajo Baudó en 2008 con 1 114 hectáreas sembradas (el municipio con más siembra en el departamento), Alto Baudó en 2010 con 489 hectáreas sembradas y el Medio Baudó en 2012 con 606 hectáreas sembradas (tercer y segundo municipio con más área sembrada de todo el departamento) (Defensoría del Pueblo, 2016).

Esto conllevó a una estrategia doble por parte del Gobierno central: promover la erradicación manual³² y asperjar con glifosato. Lo anterior ha causado graves afectaciones que ponen en riesgo formas de vida, salud y la soberanía alimentaria, pues

Aún tenemos comunidades específicas que les ha tocado asentarse en las cabeceras municipales y otras personas les ha tocado migrar al interior del departamento. Y también por la falta de oportunidad que hay en nuestro territorio porque la inestabilidad laboral ha sido también una limitante para que la gente regrese a su territorio. (Entrevista 8, líder de Acaba, 13 de abril de 2023).

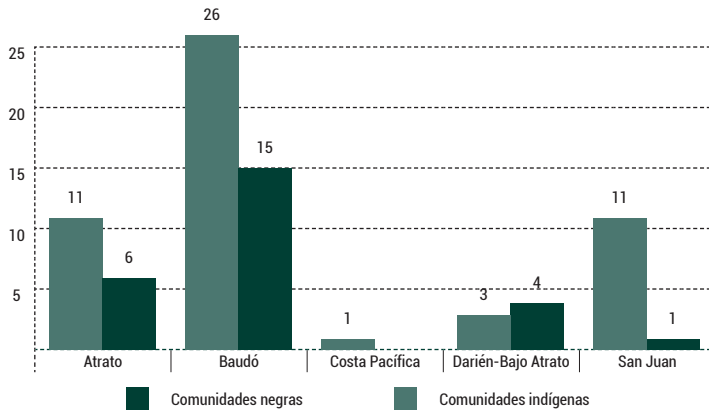
A continuación, se presentan dos razones finales que se suman a las expuestas a lo largo de este informe y completan el panorama de los obstáculos que ralentizan el proceso de restitución de territorios colectivos en el departamento. Es importante aclarar que la comunicación con líderes de sujetos colectivos de esta subregión fue compleja, razón por la cual no se logró obtener información suficiente para exponer las dificultades a las que se enfrentan. A esto se suma la poca información disponible sobre la realidad de esta subregión. Por lo anterior, a continuación, se hace una exposición de datos con la información que se logró recolectar.

Medidas cautelares

Como lo muestra la Figura 28, resulta alarmante que, de los 135 sujetos étnicos en proceso de restitución de sus derechos territoriales en todo el departamento, al 58 % le fueron otorgadas medidas cautelares (78 sujetos) debido a la compleja situación en la que se encuentran.

32 En el periodo 2006-2010 el Medio y el Bajo Baudó fueron el tercer y cuarto municipio con más erradicación manual de cultivos de coca (Defensoría del Pueblo, 2016).

Figura 28. Número de medidas cautelares según categoría étnica por subregiones



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

Para el 2016 la Defensoría del Pueblo advertía que la cuenca del Baudó es la que más informes de riesgo y notas de seguimiento tiene en todo Chocó (Defensoría del Pueblo, 2016). Incluso, a pesar de la firma del Acuerdo de Paz con las Farc-EP, las comunidades del Baudó no consideran que el conflicto armado haya disminuido. Por el contrario, la presencia de actores armados aumentó y la problemática se agudizó (El Espectador, 2021). Lo anterior también se ve reflejado en la cantidad de medidas cautelares³³ para sujetos colectivos étnicos en la subregión, la más alta en todo el departamento, pues todos los sujetos en proceso de restitución de derechos territoriales de la subregión del Baudó poseen medidas cautelares.

Estas medidas, en muchos casos, abren paso a los sujetos étnicos para que sean, de alguna manera, priorizados. Las medidas se convirtieron en "un instrumento que nos permite a los procesos organizativos ser beneficiarios de mucha

³³ Las medidas cautelares se adoptan cuando existen situaciones que ponen en riesgo inminente a una comunidad indígena o negra, o a sus derechos territoriales. Según los Decretos-Ley, la URT, la Defensoría del Pueblo o las autoridades de las comunidades realizan la solicitud ante el juzgado especializado en restitución para que se adopten medidas preventivas tendientes a evitar daños inminentes o cesar los que se estén generando sobre los sujetos étnicos y/o sus territorios. Estas medidas se pueden solicitar incluso antes de que exista una solicitud formal de restitución de derechos territoriales o en cualquier etapa del proceso previa a la sentencia.

atención al territorio, con órdenes a diferentes instancias, tales como Gobernación, Alcaldía, DPS, ANT, URT, ICBF, Procuraduría, Defensoría, y otras más" (Entrevista 11, lideresa de Acadesan, 17 de febrero de 2023). En muchos casos, el hecho de que haya medidas cautelares para sujetos étnicos que están en procesos de restitución ha significado que la juez de restitución y la URT se concentren en el seguimiento y el cumplimiento de las medidas, lo que ha permitido avances en el cumplimiento de procesos que son necesarios y complementan la restitución de derechos territoriales que, como ya se dijo, van más allá del derecho al uso y goce de la tierra. Sin embargo, la concentración en el cumplimiento de las medidas cautelares ha dejado de lado el avance del proceso de restitución de territorios, en sus fases administrativa y judicial.

Ahora bien, el hecho de que haya una mayor concentración en el cumplimiento de las medidas debería generar una mayor presencia institucional en el territorio. Sin embargo:

Es allí donde encontramos el cuello de botella, porque a pesar de ser merecedores de estos beneficios de asistencia de estas entidades, muchas se desentienden de la orden que tienen dictada por un juez y no aparecen o muchas veces cuando aparecen es cuando se va a realizar la audiencia. Esa es una gran dificultad que se está presentando con la mayoría de las entidades, tanto las entidades del Gobierno como los funcionarios locales. Pero, en ese orden de ideas, sí consideraríamos que la juez o la misma Defensoría, o la misma Procuraduría como garantes de esta medida tuvieran más mano dura frente a esas instituciones que no están cumpliendo con la orden del juzgado. (Entrevista 11, lideresa de Acadesan, 17 de febrero de 2023).

Esto quiere decir que se encuentran dificultades parecidas a las que se describieron en la etapa de posfallo, pues hay una falta de interés y de coordinación entre las instituciones responsables a la hora de cumplir las órdenes judiciales de las medidas cautelares. De igual forma, la situación de conflicto armado generalizado complejiza su cumplimiento. Este es el

caso de las medidas cautelares del Baudó pues, aunque se ordenaron para evitar los desplazamientos masivos que se estaban generando debido a la exacerbación del conflicto, su cumplimiento es mínimo, principalmente por la baja capacidad que tiene el Estado colombiano para acceder a estos territorios, hacer presencia, enfrentar a los actores armados y llegar con ofertas institucionales eficaces (Entrevista 12, exfuncionario de la URT, 13 de marzo de 2023).

Adicionalmente, en muchos casos, las medidas cautelares no implementaron enfoques diferenciales, territoriales ni étnicos a la hora de dictar las órdenes, lo que dificulta su cumplimiento e, incluso, pone en peligro a las mismas comunidades. En muchos casos, las instituciones o la Fuerza Pública afirmaron públicamente que sus acciones se desarrollaban respondiendo a la medida cautelar ordenada para las comunidades, generando con ello señalamientos y estigmatizaciones que provocaban persecuciones por parte de grupos armados, como afirma una representante de Siembra (2023): "La medida elevó los riesgos del representante legal frente a los actores mineros que decían: 'Ah, por ustedes es que nos están destruyendo la maquinaria'".

Todo lo anterior genera nuevas dificultades para el cumplimiento de la ruta de restitución. Aunque las medidas cautelares se dictan antes de la sentencia y no chocan con las órdenes de las sentencias de restitución (incluso las puede alimentar), sí se genera una mayor carga para el juzgado de restitución, "porque son dos procesos sobre una misma comunidad [...] para un despacho es una carga mucho mayor y de ahí también la congestión judicial" (Abogado representante de la URT, 2023).

Debilidades organizativas dentro de los sujetos étnicos

Para el caso de los Consejos Comunitarios, está reglamentado por la Ley 70 de 1993 que cada tres años debe elegirse una nueva Junta Directiva, autoridad máxima de estos sujetos. Esto "genera, en ocasiones, fallas en el flujo de la información,

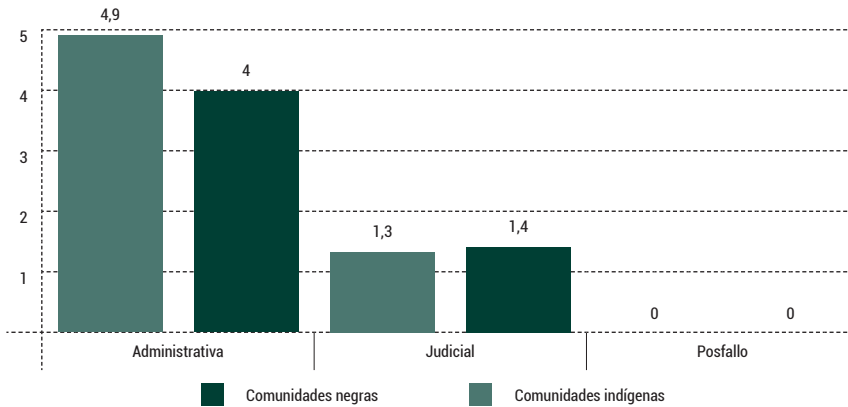
pues no se hace un empalme completo sobre los procesos que llevan a cabo los distintos consejos comunitarios, incluyendo el proceso de restitución de derechos territoriales" (Entrevista 13, exfuncionaria de la URT, 16 de marzo de 2023). Este es el caso del Consejo Comunitario del río Baudó (Acaba):

En este proceso de elección que hubo se marcaron unos intereses y esos intereses han permitido que haya ruptura y que las personas que en su momento lideraban no hayan hecho una entrega oficial de lo que le correspondía o [de] la información que veríamos hoy nosotros. Entonces creo yo que eso ha sido lo que ha permitido que hoy no tengamos la información pertinente. (Entrevista 8, líder de Acaba, 13 de abril de 2023)

Esta situación, aunque en menor medida de lo ya expuesto a lo largo del documento, puede generar que los procesos se estanquen mientras se normalizan de nuevo los canales de comunicación. La fortaleza organizativa y la falta de acompañamiento por parte de organizaciones sociales externas también marca una diferencia en el ritmo de los procesos. Lo anterior, porque ciertos sujetos pueden tener mayores capacidades y recursos para generar presión, incidencia y seguimiento para que la URT y los juzgados avancen en los procesos que acompañan. Esto puede generar que "se sigan aumentando esas brechas, porque justamente quienes están más solos y con más debilidad organizativa, tal vez son los que están más vulnerables, justamente ante esos conflictos y ante la imposibilidad de atraer al Estado a que garantice ciertas cosas" (Representante organización Siembra, 2023).

A pesar de la difícil situación en términos de seguridad de los sujetos étnicos del Baudó, y de la existencia de medidas cautelares para todos ellos, ningún sujeto ha pasado a etapa de posfallo. Las comunidades negras de la subregión se han demorado, en promedio, de 6,2 años en etapa administrativa y judicial, y las comunidades indígenas 5,4 años.

Figura 29. Duración promedio de las etapas del proceso de restitución en la subregión del Baudó



Nota. Elaboración propia a partir de información compartida por la URT, 2022.

El incumplimiento sistemático de los tiempos, las órdenes y los deberes del proceso de restitución de derechos territoriales en el departamento contribuye negativamente a la grave situación humanitaria y de derechos humanos. Los sujetos étnicos no pueden hacer uso de su territorio y ante sus ojos se presentan constantes vulneraciones a sus derechos étnico-territoriales por la desidia de las autoridades estatales y las dinámicas impuestas por empresarios, élites políticas y actores armados interesados en la continuidad del fenómeno del despojo. Los altos niveles de incumplimiento se han traducido en el aumento progresivo de proyectos agroindustriales, megaproyectos, concesiones mineras y cultivos ilícitos, lo que afecta fuertemente los territorios con deforestación, contaminación y cambios en los usos del suelo. De igual forma, favorece la persistencia de la crisis alimentaria, la desnutrición, la falta de acceso al agua potable y, en general, a los servicios básicos, exacerbando los ya altos índices de necesidades básicas insatisfechas (Cinep/PPP, 2021).

Como se observó a lo largo de este capítulo, el proceso de restitución de territorios presenta una gran cantidad de trabas a nivel administrativo, jurídico y contextual; así como

trabas generadas desde los niveles nacional, regional y local que impiden el cumplimiento de los tiempos estipulados por ley para las etapas administrativa, judicial y de posfallo en el departamento. Esto es más preocupante si se considera que es uno de los departamentos con mayor porcentaje de población étnica en proceso de restitución. De igual forma, llama especial atención la situación de las comunidades negras, quienes reclaman territorios más extensos al ser más familias incluidas dentro de los consejos comunitarios, y los suyos son, a su vez, los procesos más atrasados, con solo un proceso en etapa de posfallo.

Al observar la situación por subregión, se evidencia la forma en la que las trabas afectan de manera específica a las comunidades negras e indígenas del departamento, así como las frustraciones que se generan por el bajo cumplimiento de las obligaciones estatales frente a la garantía de los derechos de la población. La subregión del Baudó es la que más genera preocupación, pues el 100 % de los sujetos colectivos se encuentran en proceso de restitución de tierras, y ninguno ha pasado aún a etapa de posfallo en estos 12 años de implementación de la Ley 1448 y los Decretos-Ley étnicos. Todo lo anterior deja como consecuencia un alto nivel de desconfianza, cansancio y frustración en las comunidades negras e indígenas del departamento, quienes siguen enfrentando la presencia armada, así como de empresas y terceros ocupantes que sacan provecho del territorio que le pertenece a las comunidades, quienes lo han defendido y protegido por generaciones.

Ahora bien, con el objetivo de lograr un proceso de reparación transformadora, la restitución de derechos territoriales se ha venido desarrollando a la par con el proceso de reparación colectiva de los sujetos étnicos del departamento, tal como se estipula en la Ley 1448, o Ley de Víctimas y Restitución de Tierras; así como en los Decretos-Ley étnicos 4633 y 4635. En el siguiente apartado se expondrá la situación del departamento en términos del proceso de reparación colectiva, sus complejidades y retos.

**¿Cómo va la
reparación
colectiva de las
comunidades
étnicas en Chocó?
Hallazgos sobre los
doce años de su
implementación**

EL OBJETIVO DE ESTE CAPÍTULO ES AHONDAR EN LA IMPLEMENTACIÓN del programa de reparación colectiva en Chocó, particularmente en sujetos colectivos étnicos, a través del análisis de datos oficiales y de fuentes primarias. El efectivo desarrollo de la política de reparación colectiva en el departamento se ha visto afectado por una serie de problemas de carácter estructural, institucional y programático, siendo la principal y más grave consecuencia la insatisfacción de los sujetos de reparación colectiva y el aumento de la deuda del Estado con las víctimas del conflicto armado en esta zona del país. En este capítulo se identifican y desarrollan a profundidad dichos problemas.

Para ello, en la primera parte se presentan los hallazgos generales sobre la implementación del programa de reparación colectiva en Chocó y, para ello, se identifican los obstáculos que se manifiestan en el nivel estructural, institucional y programático. En la segunda parte, se elabora un balance general del programa a nivel departamental para determinar cómo se ven reflejados esos obstáculos en las cifras que dan cuenta de la evolución de los procesos. Finalmente, se repite ese ejercicio a nivel subregional y se relacionan los problemas identificados en la primera parte del capítulo con los datos oficiales de cada subregión, reconociendo que cada una de ellas presenta dinámicas diferentes y la mirada departamental sería insuficiente para contar con un análisis holístico.

Dicho esto, conviene empezar explicando qué se entiende por reparación colectiva. Dentro de las medidas de justicia transicional que la Ley 1448 de 2011 y los Decretos-Ley Étnicos³⁴

34 Decretos Ley 4633, 4634 y 4635.

.....

disponen para beneficiar y reconocer a las víctimas del conflicto armado, así como restituir sus derechos constitucionales y transformar su realidad, se encuentra la reparación colectiva. Según el Decreto 1084 de 2015³⁵, la reparación colectiva incorpora medidas de restitución, indemnización, rehabilitación, satisfacción y garantías de no repetición, en los componentes político, material y simbólico, dirigidas a los sujetos colectivos que hayan sido víctimas de alguno de los eventos descritos en el Artículo 151 de la Ley 1448 de 2011. La entidad responsable de implementar esta política es la Uariv.

El Programa de Reparación Colectiva tiene como objetivos: 1) reconocer y dignificar a las comunidades afectadas; 2) reconstruir su proyecto de vida o de etnodesarrollo; 3) su recuperación psicosocial fortaleciendo los recursos culturales propios de cada comunidad; 4) la recuperación del Estado social de derecho pluriétnico y multicultural; y 5) la promoción de la reconciliación y la convivencia pacífica (Decreto 1084 de 2015, Artículo 2.2.7.8.1). Para dar cumplimiento a estos objetivos, el Modelo de Reparación Colectiva³⁶ abarca tres procesos: la ruta de reparación colectiva, el fortalecimiento de los sujetos de reparación colectiva y la gestión de oferta.

La ruta de reparación colectiva consta de cinco (5) fases. En la fase de **identificación** se caracteriza al sujeto de reparación a partir de sus atributos, hechos victimizantes documentados y posibles daños. En la fase de **alistamiento** se socializa al sujeto y a las entidades el modelo de reparación colectiva, sus derechos como sujetos de reparación colectiva y las responsabilidades. Además, se elige el comité de impulso o grupo de apoyo³⁷ y se inicia la implementación de acciones de acompañamiento

35 Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.

36 En 2018, mediante la Resolución 03143 de 2018, se ordena la adopción del Modelo de Reparación Colectiva. En el modelo se establecen los lineamientos técnicos, operativos y fiscales que dan contenido y establecen los límites del programa de reparación colectiva. Antes de 2018, el programa no contaba con pautas claras para su implementación, por lo que a partir de un ejercicio de evaluación que inició en 2014, se hizo necesario un acto administrativo que supliera ese vacío.

37 Conformado por personas del sujeto de reparación colectiva para dinamizar el proceso y mantener el contacto con la Uariv para la planeación y el seguimiento del proceso. Los sujetos étnicos conforman Grupos de Apoyo con la participación de las autoridades tradicionales (Uariv, 2018).

psicosocial. En la fase de **diagnóstico o caracterización del daño**³⁸ se construye de forma participativa un documento que evidencia los daños y las afectaciones a los atributos del sujeto colectivo, causados por el conflicto armado.

En la fase de **diseño y formulación** se construye el Plan Integral de Reparación Colectiva (PIRC)³⁹ como instrumento de planeación que "define y programa la implementación de las acciones que contribuyen a reparar los daños ocasionados a los atributos del colectivo", acciones que son competencia de la Uariv y/u otras entidades del SNARIV, que se articulan para contribuir de acuerdo con su oferta. Finalmente, el PIRC debe ser ejecutado durante la fase de **implementación**, en un periodo no superior a tres (3) años (Resolución 03143 de 2018, Artículo 11).

Paralelamente, la Dirección de Reparación y la DAE de la Uariv implementan acciones que contribuyan "al fortalecimiento de las capacidades de autogestión para el desarrollo de los sujetos de reparación colectiva" (Resolución 03143 de 2018, Artículo 14). La Uariv, en articulación con las entidades del SNARIV, puede coordinar la implementación de acciones adicionales a la ruta para garantizar los derechos a la salud, la educación y la alimentación por gestión de oferta (Resolución 03143 de 2018, Artículo 14).

Análisis multinivel de la ejecución de la reparación colectiva en el departamento de Chocó

Antes de iniciar el análisis sobre la implementación de la reparación colectiva en Chocó, es importante señalar que las problemáticas identificadas son transversales a la

38 Los sujetos colectivos étnicos construyen un documento de caracterización del daño y los no étnicos uno de diagnóstico del daño. El documento de caracterización del daño se construye en el marco de la consulta previa.

39 La formulación de los PIRC étnicos debe desarrollarse en el marco de la consulta previa.

implementación del programa a nivel nacional; esto implica que los retos respecto a la reparación colectiva en el departamento son desafíos que deben afrontarse en cada nivel territorial, pero sobre todo desde el nivel nacional. Por lo anterior, el análisis elaborado en este capítulo se centra en cómo esos problemas transversales a la implementación de la reparación colectiva se manifiestan en el departamento sumados a sus condiciones particulares, lo que evidencia las desigualdades con respecto al resto del país.

Los procesos de reparación colectiva en Chocó avanzan a un ritmo más lento, entre otros factores, por el difícil acceso a los territorios y al aumento que esto representa en los costos de la reparación, la persistencia del conflicto armado, el abandono estatal y el hecho de que la mayoría de los procesos son de colectivos étnicos, pues esto implica una serie de retos sobre los que se profundizará más adelante.

Dicho esto, a partir de la revisión de fuentes secundarias y de un trabajo territorial consistente en el desarrollo de entrevistas a líderes comunitarios y funcionarios de la Uariv, el Cinep/PPP ha identificado una serie de obstáculos en la implementación del programa de reparación colectiva en Chocó, desde tres niveles de análisis distintos: un nivel estructural o estatal, un nivel institucional que corresponde a la arquitectura de la Unidad para las Víctimas y un nivel más particular que se centra en el Programa de Reparación Colectiva como tal. No obstante, los límites entre niveles tienden a ser difusos.

Primer nivel de análisis: elementos estructurales

Empezando por el nivel estructural, aquí se ordenan los obstáculos que sobrepasan el diseño y la arquitectura institucional de la Uariv y la implementación del programa. Dicho esto, el Cinep/PPP distingue como los principales aspectos obstaculizadores de la reparación colectiva: 1) La ausencia de condiciones óptimas de seguridad dada la continuación del conflicto armado y la presencia latente de diversas

formas de violencia en los territorios; y 2) La desarticulación interinstitucional.

En Chocó, el vacío que deja un actor armado es ocupado rápidamente por el siguiente y gran parte del territorio está siendo disputado, por lo que los intentos de paz no han logrado instalarse en el departamento y los mecanismos de justicia transicional conviven en tensión permanente con la violencia; la reparación colectiva no escapa a esta lógica. La presencia y el control que ejercen actores armados de distinta índole en Chocó impiden el desarrollo normal de la ruta de reparación colectiva, que se basa en la participación significativa de los sujetos colectivos.

El confinamiento, las restricciones a la movilidad, el desplazamiento forzado —en municipios como el Alto Baudó y el Litoral de San Juan—, los paros armados, los enfrentamientos armados, así como el asesinato y las amenazas a líderes sociales y miembros de la Fuerza Pública, impiden o retrasan la realización de las jornadas necesarias para surtir las fases de la ruta de reparación. Esto se debe a que, en muchas ocasiones, los funcionarios no pueden acceder al territorio o los representantes no pueden salir de sus comunidades por amenazas o por miedo, como sucede en la subregión del San Juan e incluso en el Bajo Atrato.

El miedo, debido al control social y territorial del Ejército Gaitanista de Colombia (EGC) y el Ejército de Liberación Nacional (ELN), también perjudica la participación de los dinamizadores y miembros de la comunidad y, en consecuencia, la calidad de los productos. No solo se trata de que lo que se discute en las jornadas llegue a oídos de un integrante de algún grupo armado, sino que directamente acuden a los sitios de reunión y, por tanto, las jornadas deben cancelarse. Previendo estas circunstancias, la Uariv ha optado por realizar jornadas fuera de los territorios, especialmente en ciudades como Quibdó y Apartadó; sin embargo, esta opción no es viable para las comunidades confinadas o sujetas a restricciones de movilidad.

.....

Las condiciones de seguridad afectan, principalmente, la fase de caracterización del daño. Puesto que en esta fase se analizan las causas y los patrones de victimización, puede haber información relevante sobre los agentes dinamizadores del conflicto en medio de la reconstrucción de las afectaciones a los atributos del sujeto; es decir, información sumamente sensible. Por esta razón, los miembros de las comunidades ven esta actividad como algo que puede hacerlos objetivo del ataque de los grupos armados y se abstienen de contar lo ocurrido. Este es el caso de Cocomacia, sobre el cual uno de sus líderes comenta:

Hay informaciones que han quedado muy cortas, en el tema de [caracterización] del daño porque la comunidad automáticamente por toda la presencia del actor en el territorio no dio la información contundente [...] Si yo veo que el actor, por ejemplo, que en su momento generó el daño, mencionarlo ahí no es fácil, entonces ese proceso de caracterización que se hizo, hay cosas que debieron haber quedado más robustas. (Entrevista 1, líder de Cocomacia, 15 de marzo de 2023).

El resultado es un documento de caracterización del daño incompleto que no refleja la victimización de las comunidades de manera fiel o precisa. Puesto que esta fase es la "columna vertebral" (Uariv, 2018, p. 68) del modelo, y de su rigor depende la formulación de medidas que los sujetos perciban como satisfactorias y coherentes con los daños vividos, se hace necesario alargar la fase para reunirse nuevamente con los sujetos y llenar vacíos, algo que es frustrante y agotador para las comunidades.

Por lo anterior, las condiciones de seguridad han llegado a ser determinantes en la duración de la ruta de reparación en Chocó, en tanto afectan el desarrollo de las jornadas requeridas e impiden a la Uariv acceder a los colectivos. Además, puede explicar el estancamiento de algunos sujetos en la fase de identificación, pues las condiciones de seguridad son un criterio para la priorización de sujetos. La exfuncionaria de la

Subdirección de Reparación Colectiva entrevistada señaló que “el año pasado o antepasado, la mayor parte de los procesos estuvieron suspendidos por seguridad. El solo hecho de plantearle a las comunidades que salieran a una reunión ya era ponerlos en riesgo”, y añadió: “Eso no es competencia de la Unidad ¿Cómo puede la Unidad arreglar ese tema? Muy complicado” (Entrevista 14, exfuncionaria de la Uariv, 11 de abril de 2023).

La articulación interinstitucional, así como las condiciones de seguridad, es otro tema decisivo para la ejecución. El programa, en cumplimiento de lo establecido por el Decreto 1084 y los Decretos-Ley Étnicos, contempla la participación de las entidades del orden nacional y territorial desde la fase de alistamiento hasta el cierre de la ruta como un apoyo necesario para cumplir con sus objetivos. Sobre todo, durante la fase de formulación de los PIRC y su implementación, pues la Uariv debe trabajar con otras entidades coimplementadoras que son fundamentales para ejecutar medidas con sentido reparador de acuerdo con los daños. En esencia, se trata de involucrar a la maquinaria estatal en la reparación a las víctimas, esperando que cada entidad aporte desde su competencia, siendo este además el motivo por el cual se creó el SNARIV.

Sin embargo, la articulación interinstitucional se ha convertido en un problema que evidencia las debilidades del Estado, del diseño del programa de reparación y de la arquitectura de la Uariv y el SNARIV, más que en un alivio para quien implementa el programa y las comunidades beneficiarias. Si bien la normativa es explícita en ordenar la articulación entre las entidades que componen el Sistema, en la práctica las relaciones interinstitucionales se ven perjudicadas por la falta de voluntad política o la deficiencia institucional.

Aunque algunas medidas de reparación colectiva en los PIRC aprobados antes de 2018 quedaron estancadas debido al incumplimiento —o por la deficiente formulación— por parte de las entidades responsables de su implementación,

actualmente el problema en Chocó es que las entidades no están asumiendo compromisos. Esto puede ser por cuestiones de voluntad política o de recursos, teniendo en cuenta que se trata de un departamento fiscalmente débil en el que casi todos sus municipios son de sexta categoría, por lo que los recursos son insuficientes.

La Uariv, por su parte, como unidad administrativa por debajo de ministerios o departamentos administrativos, no tiene la capacidad de obligar a ninguna institución a comprometerse o a asumir responsabilidades. Tampoco puede encargarse de medidas que son competencia de otras entidades, especialmente de entidades territoriales, como en ocasiones se espera, siendo ejemplo de ello los asuntos relacionados con salud o educación. Como mencionó la exfuncionaria de la Subdirección de Reparación Colectiva, se generalizó la idea de que “todo lo de víctimas es de la Uariv, no es de nadie más” (Entrevista 14, exfuncionaria de la Uariv, 11 de abril de 2023).

Por ejemplo, un líder del Consejo Comunitario de Jiguamiandó en el Bajo Atrato señaló que dentro de su PIRC varias entidades, entre ellas la Alcaldía de Carmen del Darién y el Ministerio del Interior tienen compromisos sobre ciertos proyectos. Sin embargo, la implementación del PIRC se ha demorado porque esas entidades no responden con la formulación de los proyectos y la Uariv no tiene competencias sobre esas medidas (Entrevista 10, líder del Consejo Comunitario de Jiguamiandó, 3 de marzo de 2023).

En consecuencia, la falta de articulación interinstitucional afecta el acceso a la oferta de reparación que disponen los sujetos colectivos en el departamento, así como a otros derechos económicos, sociales y culturales que deberían ir a la par con la reparación colectiva. Si ninguna entidad asume compromisos, los sujetos están limitados al catálogo de medidas que ofrece la Uariv de acuerdo con sus competencias y, por tanto, el ejercicio de priorización se torna tan complicado que puede tratarse de acción con daño. Así lo explicó un líder de

la Cocomacia “nos ha tocado deshacernos de algunos hechos victimizantes por priorizar algunas cosas [...] consideramos que en el tema de reparación colectiva no tendríamos que deshacernos, sino que tendrían que repararnos el daño, porque eso es una responsabilidad institucional” (Entrevista 1, líder de Cocomacia, 15 de marzo de 2023).

Vale la pena mencionar que las entidades que forman parte del SNARIV no cuentan con oferta diferencial para la reparación a las víctimas. Por esto, la Uariv, a través de acciones de incidencia, recurrentemente busca flexibilizar la oferta. Sin embargo, más de una década después de la promulgación de la Ley 1448, las entidades del SNARIV siguen sin poder suplir las necesidades de las víctimas con su oferta o no cuentan con criterios de focalización que incluyan la reparación colectiva.

Dicho esto, es necesario observar cómo la desarticulación entre el programa de reparación colectiva y el de restitución de tierras afecta no solo el avance de los procesos, sino también el nivel de satisfacción de los colectivos. Por un lado, técnicamente es más complicado implementar las medidas sobre un territorio que no cuenta con un título pues, entre muchos otros requerimientos, se hace necesaria la autorización de quien posee la tierra para el desarrollo de las medidas de reparación (Entrevista 14, exfuncionaria de la Uariv, 11 de abril de 2023). Además, en términos de inversión, es más viable y eficiente destinar recursos a una comunidad con título sobre el territorio que a una que no lo tiene.

Por otro lado, las comunidades ven incompatible contar con un mecanismo de reparación sin tener un territorio para implementarlo libremente y donde puedan disfrutar de las medidas quienes se encuentran en situación de desplazamiento. Ambas situaciones resultan preocupantes, pues en Chocó la gran mayoría de los sujetos de reparación colectiva también esperan la restitución de territorios colectivos.

Lo cierto es que la articulación entre ambos procesos es bastante complicada considerando que, más allá de que los objetivos sean distintos y que, en ese sentido también lo sea su diseño, enfrentan retos diferentes que repercuten en qué tan lento o rápido avanzan. Esto, a fin de cuentas, hace que sea difícil lograr un paralelismo que permita gestionar mejor el tiempo y los recursos. Cinep/PPP considera que lograr esa articulación supera el alcance y las capacidades de la Uariv, por lo cual es altamente probable que esta situación siga frenando el avance del programa de reparación.

Por lo expuesto previamente, para el Cinep/PPP el recurso de las alianzas entre instituciones ha sido una decepción y fuente de insatisfacción para los sujetos colectivos y los funcionarios; la relación de confianza entre las instituciones y los ciudadanos que el programa de reparación pretende construir, también se ve perjudicada. Incluso, es evidencia de que los objetivos como la recuperación de la institucionalidad del Estado Social de Derecho escapan a las posibilidades del programa pues tienen sus raíces en problemas estructurales del Estado como la cooptación política de las entidades territoriales y la desfinanciación de los gobiernos locales.

Segundo nivel de análisis: La arquitectura institucional de la Uariv

En el nivel institucional, que comprende lo relacionado con la arquitectura y las capacidades de la Uariv como entidad administrativa, se establecen como obstáculos a la implementación del programa: 1) la desarticulación intrainstitucional y; 2) los problemas en la contratación y cambios de personal.

El primer obstáculo identificado —la articulación al interior de la Uariv— es un tema ampliamente debatido que debe verse desde tres (3) ángulos: la articulación entre el nivel nacional y el nivel territorial, entre las direcciones de la entidad, y entre estas y los grupos de trabajo.

Para empezar, la figura del director territorial es controversial. Durante las entrevistas con varios exfuncionarios de la Uariv surgió la percepción de que se trata de una figura política más que técnica. En ese sentido, la contratación de las y los funcionarios territoriales también responde a cuotas políticas o a lógicas electorales y no a criterios técnicos. Consecuentemente, los funcionarios que son seleccionados de esta forma no suelen tener la formación necesaria o la voluntad para cumplir con sus labores de manera adecuada (Entrevista 14, exfuncionaria de la Uariv, 11 de abril de 2023). Siendo así, la ética en la contratación y el profesionalismo del funcionario son factores determinantes para la evolución de los procesos.

Aunado a lo anterior, los equipos territoriales presentan un error de diseño que corresponde más a un ejercicio de descentralización y no de desconcentración —como dicta la Ley 1448—, pues tanto el director territorial como la Subdirección de Reparación Colectiva dirigen los mismos equipos territoriales. Por consiguiente, existe una tensión entre ambas figuras. Tanto en Quibdó como en el Urabá las directrices de la figura del director territorial responden a las dinámicas políticas de cada región y a las oportunidades de generar activos políticos, mientras que las directrices de la Subdirección de Reparación Colectiva responden a criterios técnicos, a indicadores y a metas. Por su parte, para los funcionarios territoriales no siempre es claro cuáles directrices deben obedecer.

Adicionalmente, el Cinep/PPP constató que la fricción entre ambos niveles también tiene que ver con la desconfianza que experimentan, en algunas ocasiones, los funcionarios en Bogotá frente a los equipos en municipios como Quibdó y Apartadó, donde pueden no contar con las capacidades técnicas o la voluntad para ejecutar efectivamente las acciones, como ya se mencionó. Lo primero podría tener que ver con las dificultades que enfrentan las personas en estos territorios para acceder a una educación de alta calidad, que evidencia, una vez más, la desigualdad entre el centro y la periferia. Por esa desconfianza y por el trabajo que muchas veces se acumula en el nivel

.....

territorial, las personas en el nivel nacional tienden a ocuparse del trabajo que les corresponde a las direcciones territoriales y terminan desgastándose.

Sin embargo, debe reconocerse que la voluntad de trabajar en equipo desde el nivel nacional también es fundamental para lograr la articulación. Al respecto, la exfuncionaria de la Subdirección de Reparación Colectiva señaló:

En mi experiencia y en lo que yo pude ver con los compañeros, cuando hay un correcto acompañamiento entre iguales [y] respetuoso con las direcciones territoriales, con los equipos territoriales se pueden hacer muchas cosas. Y fue bonito con el equipo de Chocó porque mejoraron un montón en la escritura y todo. (Entrevista 14, exfuncionaria de la Uariv, 11 de abril de 2023).

En cuanto a la desarticulación entre direcciones, aquí se hace énfasis en la relación entre la Subdirección de Reparación Colectiva y la DAE. El Decreto 4802 de 2011⁴⁰, en el Artículo 23, indica que la encargada de ejecutar las acciones en materia de reparación colectiva es la Subdirección de Reparación Colectiva. La Dirección de Asuntos Étnicos, según el Artículo 27, se encarga de emprender acciones de asesoría, coordinación y diseño de metodologías y estrategias para la aplicación efectiva del enfoque diferencial étnico.

Acorde a estas disposiciones, desde la promulgación de la Ley 1448 y los Decretos-Ley Étnicos, la DAE intervino en los procesos de reparación como asesora de la Subdirección de Reparación Colectiva. Sin embargo, en 2019 desde la Dirección General se tomó la decisión de aumentar la participación de la DAE encargándole casos de reparación colectiva étnicos con el objetivo de reforzar el enfoque étnico en el programa.

Para el Cinep/PPP la capacidad de respuesta de la DAE frente a ese cambio fue deficiente. Considerando que el manual de

⁴⁰ Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.

funciones de la Uariv no identifica a la DAE como la entidad encargada de ejecutar el programa, no le asignaba los recursos necesarios para cumplir con el rol de ejecutor. A lo anterior, la exfuncionaria de la Subdirección de Reparación Colectiva añadió:

Ellos no tenían la estructura, no tenían equipos solo para [reparación colectiva]. Entonces, al que hacía acompañamiento a alcaldías o al que tenía también monitoreo le dijeron: "Y además de eso, tiene que llevar estos procesos de reparación colectiva", y pues esos profesionales nunca los hicieron. (Entrevista 14, exfuncionaria de la Uariv, 11 de abril de 2023).

El proceso de Cocolatu en el Bajo Atrato evidencia ambas aristas de la desarticulación intrainstitucional. El Cinep/PPP, como organización acompañante de este proceso, identificó retrasos durante las fases de caracterización y formulación del PIRC en parte como consecuencia de este cambio de responsabilidades. Al no tener las herramientas y los lineamientos técnicos necesarios para la construcción de los documentos, la DAE debía recurrir constantemente a la Subdirección de Reparación Colectiva, buscando solventar esta deficiencia y limitando su capacidad de pronta respuesta. Adicionalmente, eran grandes los contrastes entre los conocimientos, la preparación y la disposición del equipo territorial y el equipo del nivel nacional, tanto en la DAE como en la Subdirección de Reparación Colectiva.

En conclusión, además de choques administrativos, la decisión de transferir procesos a la DAE generó retrocesos en los procesos. Según información compartida al Cinep/PPP, en 2022 se determinó que los procesos de la DAE regresaran a la Subdirección, rotación que, mientras se hace efectiva, ha contribuido a ese retroceso. Actualmente, la DAE cuenta con un equipo de reparación colectiva para continuar asesorando a la Subdirección; sin embargo, la articulación sigue siendo un asunto complicado.

.....

Respecto a la desarticulación con los grupos de trabajo, se destacan los problemas de coordinación entre la Subdirección de Reparación Colectiva y el grupo de retornos y reubicaciones. La persistencia del conflicto armado en Chocó ha causado que sea el segundo departamento con más desplazamientos forzados en el país (Defensoría del Pueblo, 2023), situación especialmente preocupante en la subregión del San Juan.

En este escenario, la relación entre la Uariv y los sujetos de reparación colectiva se ha visto seriamente afectada, pues el contacto entre ambos se ha vuelto intermitente. En ocasiones, la Uariv no puede tener certeza sobre dónde se encuentran los representantes de las comunidades —o las comunidades como tal— ni si permanecerán por mucho tiempo en un sitio u otro. Además, teniendo en cuenta que las voces de quienes se encuentran en situación de desplazamiento también deben ser consideradas, durante la fase de formulación pueden presentarse dificultades para la negociación y la construcción de las medidas de reparación. En resumen, el desplazamiento en Chocó es un obstáculo para que la Uariv acceda a las comunidades y, también, genera dilaciones en la ruta.

El programa anticipó en cierta medida que esto ocurriría, por eso en el Artículo 2.2.7.8.13 del Decreto 1084 de 2015, sobre complementariedad y coherencia, se contempla la articulación con los programas de reubicación y retorno. Sin embargo, la exfuncionaria de la Subdirección de Reparación Colectiva aseguró que “con retornos se perdió totalmente la articulación [...] La administración anterior era ‘retornos andará por su lado y reparación colectiva por su lado’” (Entrevista 14, exfuncionaria de la Uariv, 11 de abril de 2023). Si bien uno de los criterios para priorizar sujetos colectivos es que cuenten, además, con un proceso de retorno (Entrevista 16, funcionaria de la Uariv, 16 de marzo de 2023), esto resulta insuficiente.

En lo que respecta al segundo obstáculo identificado, los cambios de personal y los problemas en las contrataciones —particularmente la contratación del operador logístico— son

una de las principales razones por las que procesos de Chocó se ven afectados durante la primera parte del año fiscal.

Por un lado, el atraso en el proceso de contratación de personal tiene un impacto negativo sobre la comunicación y el relacionamiento entre los sujetos colectivos y la Uariv. Entre enero y febrero las comunidades pueden encontrarse con que los contactos que tenían en el nivel territorial ya no trabajan en la Uariv; así se pierden las vías para hacer seguimiento a sus procesos. Esto, además, implica la ruptura de los vínculos de confianza entre la institucionalidad y las comunidades, vínculos fundamentales para los procesos de justicia transicional.

Al respecto, un líder de Cocolatu menciona:

Yo me comuniqué con la pelada que estaba en la Unidad de Víctimas cuando hicimos el cierre del PIRC, pero ya no trabaja allá [...] que el que iba a trabajar era otro. Pero no hemos podido tener el número para comunicarnos con la nueva directora que llegó a la Unidad de Víctimas en Apartadó y necesitamos ese número para comunicarnos con ella a ver cómo va el proceso. (Entrevista 5, líder de Cocolatu, 4 de marzo de 2023).

Por otro lado, el Cinep/PPP ha podido constatar que el operador logístico es una figura que presenta serios inconvenientes en Chocó. En primer lugar, mientras se contratan los operadores logísticos—un proceso que puede demorar meses—se postergan las jornadas en las fases de alistamiento, caracterización del daño, formulación e implementación y así se prolonga la ruta. La exfuncionaria de la Subdirección de Reparación Colectiva indica que “con toda la demora de entrada de operadores y eso, se puede hacer solo una jornada por año” (Entrevista 14, exfuncionaria de la Uariv, 2023), lo que genera una desconexión entre fases. Aun cuando se han contratado a los nuevos funcionarios, la ruta sigue prolongándose pues no conocen los procesos y deben ponerse al día, lo cual lleva tiempo.

En segundo lugar, los colectivos entrevistados manifestaron que en la intermediación el operador logístico se lleva una porción muy grande de los recursos que deberían invertirse en la reparación de las comunidades. Esta inconformidad viene acompañada de las denuncias sobre actividades de corrupción por parte de los operadores: a través de la inflación de los precios de bienes y servicios para las jornadas, por ejemplo, han ejecutado recursos que no han sido invertidos en la reparación de los colectivos.

Finalmente, los contratos que celebran los operadores logísticos distan de las condiciones y necesidades reales del territorio y, en consecuencia, resultan ineficientes. Por ejemplo, un líder de la Cocomacia mencionó que en

San José hay [...] una casa comunitaria que costó más o menos \$280 000 000 y las casas que nos plantea la Unidad para las Víctimas [...] están en \$700 000 000 millones de pesos, por el tema de los operadores. Y sabemos nosotros que con \$700 000 000 cuántas casas no hacemos y una sola está evaluada en eso". (Entrevista 1, líder de Cocomacia, 15 de marzo de 2023).

En el departamento, los aspectos logísticos de la reparación colectiva son un tema que trasciende lo técnico y se convierte en un tema político, en tanto impacta directamente el goce efectivo de los derechos de las víctimas, así como su percepción y las expectativas frente a los procesos. Así, el desempeño de los operadores logísticos ha perjudicado la relación de confianza entre las comunidades y el Estado, además de generar animadversión por parte de los colectivos hacia la Uariv.

Tercer nivel de análisis: El Programa de Reparación Colectiva

Al nivel del diseño y puesta en marcha del programa de reparación colectiva, el Cinep/PPP ha determinado que los principales obstáculos son: 1) la deficiencia en los

instrumentos de seguimiento y evaluación; 2) los problemas fiscales; 3) la ausencia de enfoques diferenciales en su implementación; 4) una difusión de información deficiente y; 5) la reestructuración del programa.

Para empezar, llama la atención que para los casos en Chocó el sistema de evaluación y seguimiento sea primordialmente técnico y financiero, incapaz de medir el impacto transformador que esas medidas puedan tener sobre las comunidades y el territorio. Esto es algo que debe tenerse en cuenta para la lectura tanto de este nivel de análisis como de los dos anteriores.

La Uariv cuenta con una matriz de seguimiento en la que consigna información sobre el estado actual de los procesos y sobre momentos específicos de cada fase, como la fecha de inclusión en el Registro Único de Víctimas (RUV), la fecha de instauración de la consulta previa, la fecha de protocolización del PIRC, etc. Por su parte, la fase de implementación cuenta con indicadores basados en los productos en el PIRC y, de esa forma, puede conocerse el avance del plan.

En el Decreto 1084 de 2015 (Artículo 2.2.7.8.11), se especifica que la Uariv debe aplicar un sistema de seguimiento y evaluación que permita valorar la implementación del PIRC periódicamente. Adicionalmente, debe contar con un sistema de rendición de cuentas y discusión pública, así como con la participación de los sujetos de reparación colectiva, organizaciones de la sociedad civil e instituciones presentes en el territorio para la evaluación y el seguimiento de sus planes.

Para el Cinep/PPP es claro que, más allá de especificar en términos generales qué debe integrar el instrumento de seguimiento a las medidas en el PIRC, no hay un protocolo o un procedimiento establecido que permita cumplir con esta labor según lo establecido en la norma. Al respecto, la exfuncionaria de la Subdirección de Reparación Colectiva mencionó:

.....

No hay la estructura para poder hacerle seguimiento a las medidas [...] no se ha podido hacer bien, por falta de tiempo y falta de personas [...]. Si [el PIRC] está cerrado, ya no se hace seguimiento, el Decreto no lo dice; mientras el PIRC esté abierto, sí —que es lo que no se hace. (Entrevista 14 a exfuncionaria de la Uariv, 2023).

Ahora bien, los escenarios en los que los colectivos pueden retroalimentar la ruta de reparación colectiva son las jornadas de cada fase; sin embargo, las entrevistas indican que estos espacios no les resultan propicios para elevar sus preocupaciones. De igual forma, si bien en los documentos normativos se contempla la construcción de un balance de la experiencia de los sujetos de reparación colectiva, este balance se hace una vez firmada la resolución de cumplimiento del PIRC; es decir, cuando ya no se pueden hacer ajustes que permitan dar cumplimiento a los objetivos del programa. Véase, por ejemplo, el siguiente fragmento de la entrevista con el líder del Consejo Comunitario de Jiguamiandó:

Hay inconformidad por parte de la gente porque no se vio en sí lo que la gente en verdad esperaba, sino que se cumplió de alguna manera a medias; que lo que llegó hoy no ha generado el impacto en el territorio [...]. Producto de eso hoy estamos tratando de negociar porque, en el último balance que hicimos, el PIRC se ha cumplido ya como en un 36 % [...]. Un ejemplo: el tema psicosocial que para nosotros era demasiado importante [...] se dio por otro lado. Entonces, nosotros hoy decimos: "No, aunque ya hubo una medida dentro de ese 36 %, no nos sentimos representados en eso y no la aceptamos". Por eso estamos tratando de renegociar algunas cosas. (Entrevista 10, líder del Consejo Comunitario de Jiguamiandó, 3 de marzo de 2023).

A fin de cuentas, puesto que los objetivos del programa están orientados a generar transformaciones estructurales, restringir el seguimiento a la evaluación de la entrega de productos incluidos en el PIRC es problemático, en tanto se evalúa a corto plazo en el marco de un programa cuyo impacto pretende

ser a largo. En otras palabras, el programa no cuenta con instrumentos para determinar si hay un cumplimiento o no de los objetivos planteados.

Por otra parte, la implementación de la política pública de víctimas se ha enfrentado desde sus inicios a la barrera del presupuesto: según cálculos de la Contraloría General de la Nación se necesitan como mínimo el doble de recursos para atender las necesidades del universo de víctimas (Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 & “Ley de Víctimas y Restitución de Tierras”, 2022). El programa de reparación colectiva no es la excepción.

Como menciona la exfuncionaria de la Subdirección de Reparación Colectiva, el problema no es que se esté retirando dinero del programa o que no existan líneas de inversión sólidas, pues el presupuesto ha venido aumentado y se crearon bases para ejecutar los presupuestos a mayor velocidad. Teniendo esto en cuenta y partiendo de datos oficiales, el Cinep/PPP percibe que el verdadero inconveniente es que el presupuesto se ve desbordado por la cantidad y la variedad de los sujetos que hay inscritos —y siguen inscribiéndose— en el RUV.

Esto explica lo que la exfuncionaria denominó el “congelador de registro y alistamiento” (Entrevista 14, exfuncionaria de la Uariv, 2023), aludiendo al estancamiento de los procesos en estas dos fases. Un presupuesto corto implica priorizar pocos sujetos colectivos al año. Según información compartida al Cinep/PPP, anualmente se priorizan menos de veinte (20) de los colectivos estancados en las primeras dos fases a nivel nacional para iniciar la ruta; solo en Chocó, el universo de sujetos en esta parte de la ruta es de sesenta y siete (67) comunidades.

Además, los problemas financieros no son exclusivos de la primera parte de la ruta. Si bien los obstáculos entre fase y fase pueden explicarse de diversas formas, la planeación necesaria para iniciar la ruta y desarrollarla hasta la formulación del PIRC no siempre es la adecuada y esto puede generar que los recursos

necesarios para realizar todas las jornadas no alcancen. Esto se suma a otros factores, mencionados anteriormente, que hacen intermitente la relación entre la Uariv y las comunidades.

Para la implementación del PIRC se han presentado otro tipo de inconvenientes. Durante los primeros ocho años de la puesta en marcha del programa de reparación colectiva, se formularon y aprobaron planes que superaban las competencias de la Uariv, además de ser amplios y costos, imposibles de ejecutar.

La Resolución 03143 de 2018, que buscaba mitigar esta problemática, estableció un techo presupuestal entre 1280 y 3840 SMMLV para la implementación de cada PIRC. Sin embargo, para el Cinep/PPP este ejercicio de sensatez se convirtió en un nuevo obstáculo para los sujetos de reparación colectiva. Durante la fase de formulación, el tope presupuestal ha sido el principio rector en la priorización de daños y medidas, y eso ha perjudicado la percepción de los sujetos colectivos frente al programa. La funcionaria del nivel territorial indicó que:

Unos sujetos están diciendo: “Pero es que nosotros no podemos priorizar, la guerra no priorizó con nosotros; si la guerra nos hubiera priorizado, no nos hubiera tocado. Pero, entonces, ustedes llegan y nos dicen que tenemos que priorizar algunas acciones ¿cómo priorizamos si todas fueron nuestras afectaciones?”. (Entrevista 16, funcionaria de la Uariv, 16 de marzo de 2023).

Por lo anterior, el Cinep/PPP observa que la priorización de afectaciones como se ha manejado desde 2018 en función del techo presupuestal, puede ser perjudicial para el cumplimiento del criterio de “reconocimiento explícito de las afectaciones de la población” que guía al programa (Decreto 1084 de 2015, Artículo 2.2.7.8.3.). Aunque es claro que debe haber topes presupuestales, puede ser necesario revisar las metodologías y la aproximación para que los sujetos de reparación colectiva se sientan reparados, especialmente en un departamento como Chocó donde las externalidades elevan significativamente los

costos, pero donde simultáneamente la deuda del Estado con las víctimas es bastante alta.

Respecto a la fase de implementación, la Resolución 03143 hace énfasis en que debe lograrse en máximo tres (3) años y, en ese sentido, el presupuesto se construye a partir de esos tiempos. Sin embargo, como se profundizará más adelante, el Cinep/PPP ha evidenciado que la fase de implementación en Chocó está tardando el doble del tiempo en cerrar y eso implica que un presupuesto diseñado para ejecutarse en tres (3) años es insuficiente, por lo que la fase se estanca. Hay que tener en cuenta que, entre más se demora la implementación del PIRC, más complicado será cerrarlo, pues día a día aumentan los costos de las medidas. Y entre más se demore un PIRC en cerrar, más se demorarán otros sujetos en ser priorizados.

Ahora bien, la variedad de las condiciones sociogeográficas del universo de sujetos de reparación colectiva es otro factor transversal que supone retos para el presupuesto. La geografía de Chocó, acompañada de una deficiente —en la mayoría de los municipios inexistente— infraestructura vial y dificultades de conectividad, son factores que elevan los costos de la reparación colectiva. Resulta preocupante que estas externalidades no sean consideradas en el presupuesto que es asignado a la implementación de cada PIRC.

Todos los sujetos de reparación colectiva, independientemente de las características de su territorio y contexto, tienen el mismo techo presupuestal. En un departamento como Chocó, las externalidades absorben una parte significativa de ese presupuesto, por lo que la cantidad que efectivamente se invierte en la reparación es mucho menor que lo que se invierte en territorios de fácil acceso, por ejemplo. Así las cosas, terminan por acentuarse las desigualdades entre Chocó y otros territorios del país.

Los problemas fiscales identificados resultan alarmantes puesto que, una vez inicia la ruta, se crean unas expectativas

en torno a la reparación; ver la distancia entre jornadas crecer, así como el incumplimiento de lo pactado en el PIRC, causa decepción a los sujetos colectivos. Al respecto un líder de Cocomanorte mencionó:

Si usted no tiene todo el recurso para iniciar un proceso y terminarlo, mejor no lo empiece, eso desconecta a la comunidad; la comunidad siente como que se pierde el tiempo [...] Se generan unas expectativas que no se van a poder cumplir. (Entrevista 2, líder de Cocomanorte, 3 de marzo de 2023).

Además de los obstáculos presupuestales, como resultado del trabajo territorial el Cinep/PPP ha identificado elementos en el diseño del programa y su implementación que limitan el derecho a la participación efectiva de los sujetos colectivos étnicos de Chocó en el proceso de reparación. Por un lado, está la falta de implementación de los enfoques étnico y de género en el programa; por el otro, la inadecuada difusión de la información sobre los procesos de reparación.

Empezando por la no implementación del enfoque étnico, para el Cinep/PPP el origen del problema podría estar en que los documentos normativos del modelo de reparación colectiva toman como referencia la Ley 1448 y no los Decretos-Ley Étnicos. Los actores entrevistados coinciden en que el conocimiento exiguo de los funcionarios de reparación colectiva sobre los Decretos-Ley Étnicos —y sobre lo étnico en general— es lo más revelador respecto de esta problemática. En línea con el diseño del programa, los funcionarios se forman en el contenido de la Ley 1448 (la ruta no étnica) y muchas veces se relacionan con los sujetos a partir de esos mismos contenidos.

En ese sentido, desde la fase de alistamiento estarían generándose acciones que perjudican toda la ruta de reparación. Si el alistamiento de los sujetos no se hace a partir de los Decretos-Ley Étnicos, se omite una serie de derechos y pautas creadas particularmente para las comunidades étnicas y, al no tener la información completa, los procesos de exigibilidad

se ven afectados. Esto es algo que han identificado algunos líderes con conocimientos previos sobre los Decretos-Ley:

Los funcionarios que han venido han querido repararnos con la Ley 1448, teniendo en cuenta que a los grupos étnicos es con el 4635, como grupo étnico, en el caso de los negros. Es decir que se ha violado automáticamente ese derecho [...] No entendemos si esas personas que vienen a trabajar con nosotros conocen los Decretos. (Entrevista 1, líder de Cocomacia, 15 de marzo de 2023).

Cabe agregar que dentro las distintas áreas de la Uariv se ha normalizado la idea de que lo étnico es competencia exclusivamente de la DAE y eso contribuye a que los funcionarios externos a esa dirección no vean necesario capacitarse en los Decretos-Ley Étnicos. Simultáneamente, hay una concentración de los temas étnicos en grupos especializados dentro de la Uariv o en la misma Subdirección de Reparación Colectiva, parcialmente a raíz de la idea de que lo étnico es extraño y no está al alcance del entendimiento de todos.

Ahora bien, dentro de las evidencias que el Cinep/PPP recogió respecto a esta problemática sobresalen las barreras del lenguaje, con un impacto diferencial sobre las comunidades indígenas de Chocó. La comunicación entre la Uariv y estos colectivos es particularmente complicada pues no todas las personas en el departamento dominan el español y aún menos los funcionarios saben hablar su lengua. Esto implica que para estas comunidades es complejo comprender lo que dicen los funcionarios, por lo cual les es difícil tomar parte durante las jornadas; al final, los productos —el documento de caracterización y el PIRC— no reflejan las vivencias y las necesidades de las comunidades, lo que genera disconformidad. Al respecto, un líder comunitario del resguardo Mondó Mondocito mencionó:

Ustedes saben muy bien que para los indígenas el español no es la lengua de ellos. Entonces, por esa misma razón, lo que hablan ustedes ellos no van a entender [...] ellos van

.....

a responder "sí, sí está bien". Pero al fondo ellos no están entendiendo qué es lo que les están diciendo o qué es lo que van a hacer. (Entrevista 9, líder del resguardo Mondó Mondocito, 15 de marzo de 2023).

El uso de tecnicismos por parte de los profesionales añade otra restricción al proceso de los sujetos colectivos de entender y apropiar la ruta de reparación. Se llama la atención sobre el hecho de que el uso de tecnicismos en la fase de alistamiento resulta contraproducente pues el lenguaje en exceso complicado no fomenta el conocimiento sobre la política de reparación colectiva y este es precisamente uno de los objetivos de la fase (Decreto 1084 de 2015, Artículo 2.2.7.8.7).

Otro aspecto destacable tiene que ver con las dificultades que genera el carácter esquemático y lineal de la ruta —el uso del marco lógico y el que una fase vaya después de la otra— para la comprensión por parte de estas comunidades, considerando su cosmovisión. Frente a ello, la exfuncionaria de la Subdirección de Reparación Colectiva explicaba que el programa es presentado a las comunidades desde la visión occidental de cómo funcionan el poder y la autoridad, desconociendo las diferentes interpretaciones que estas hacen de la realidad (Entrevista 14, exfuncionaria de la Uariv, 2023).

Por lo anterior, el Cinep/PPP considera que la ausencia del enfoque étnico en el programa de reparación colectiva, resultado de la no incorporación efectiva de los Decretos-Ley Étnicos en su estructura y del exotismo de lo étnico que persiste en la Uariv, no solo omite derechos diferenciales pensados para contrarrestar la marginalidad histórica de las comunidades étnicas, sino que además es una violación a lo acordado en el marco de la consulta previa. Considerando que en Chocó el 95 % de los sujetos de reparación colectiva corresponde a comunidades étnicas, esta situación resulta inmensamente alarmante.

En cuanto al enfoque de género, el Cinep/PPP encontró que la información al respecto es bastante limitada. Sin embargo, se

sabe de la existencia de un documento sobre la implementación de enfoque género para sujetos de reparación colectiva en general, algunas cifras y metas tienen en cuenta la participación de mujeres en los espacios y algunas metodologías incluyen principios desde el enfoque. Sin embargo, para colectivos étnicos no se evidencia criterios claros, protocolos o metodologías específicas para poder aplicar un enfoque de género o interseccional, como podría ser para comunidades negras e indígenas.

Adicionalmente, a través de datos oficiales aportados por la Uriav, se pudo establecer que, de novecientos veinticuatro (924) participantes en los grupos de apoyo, solo doscientos setenta y dos (272) son mujeres. Como acompañante de procesos de reparación colectiva y a través del trabajo territorial, el Cinep/PPP ha identificado que la participación desigual entre hombres y mujeres tiene que ver con las disparidades entre los liderazgos comunitarios, considerando que son en su mayoría liderazgos masculinos.

Desde una perspectiva interseccional, la población cuya participación se ve más limitada en los procesos de reparación colectiva del departamento son las mujeres de comunidades indígenas. Las barreras de lenguaje se acentúan en lo que a ellas respecta, pues suelen ser los hombres quienes hablan español. Adicionalmente, por las características culturales de estas comunidades, muy pocas mujeres ocupan posiciones de autoridad o liderazgo.

Se evidencia así que la ausencia de ambos enfoques supone un reto del programa para dar cumplimiento a uno de sus principales principios: la participación efectiva de los sujetos. Además, son un obstáculo en el componente de construcción de ciudadanía, pues la reparación colectiva es, también, un proceso político en el que los sujetos colectivos pueden incidir sobre la realidad de sus comunidades. Sin embargo, las distancias no solucionadas entre su lenguaje y el del programa representan dificultades para participar activamente de él.

.....

En segundo lugar, el Cinep/PPP ha constatado que la participación de las comunidades étnicas de Chocó en el programa de reparación colectiva se ve truncada por la inadecuada y deficiente difusión de la información correspondiente a la evolución de cada caso. Ciertamente la información es la herramienta que tienen los sujetos para participar como agentes de su reparación, así como para incidir y ejercer presión sobre el proceso. Como mencionaba la exfuncionaria de la DAE: "La información es el poder que ellos necesitan y no lo tienen" (Entrevista 15, exfuncionaria de la Uariv, 11 de abril de 2023).

Esta limitación se presenta en dos (2) niveles. Un primer nivel tiene que ver con los procesos de intercambio de información entre la Uariv y las comunidades étnicas. El segundo nivel hace referencia al intercambio de información por parte de los miembros al interior de cada comunidad. En ambos casos, se trata de información sobre el avance de los procesos.

Frente a la difusión de la información por parte de la Uariv, esta es bastante intermitente y, en consecuencia, los sujetos no siempre están actualizados sobre el estado de sus procesos. Esto genera desconfianza por parte de las comunidades hacia la entidad, pues la falta de comunicación, que se suma al incumplimiento de compromisos y cronogramas pactados, alimenta la sensación de abandono por parte del Estado; además, contribuye a que los colectivos disminuyan sus expectativas frente al programa y terminen por distanciarse del proceso.

En lo que respecta a la difusión de información al interior de las comunidades, esta es considerada por el Cinep/PPP como problemática y con muchos obstáculos, ya que en gran medida es una responsabilidad que recae sobre el grupo de apoyo. Es importante señalar que, si bien la elección del grupo de apoyo la hace el mismo sujeto, se evidencia que la información sobre el contenido del programa, las medidas y la evolución de los procesos de reparación queda concentrada en el grupo, lo cual resulta paradójico pues es un mecanismo ideado para facilitar la participación de toda la comunidad.

Durante las entrevistas se evidenció que los sujetos comparten el mismo mecanismo de difusión de información para intentar que todas las personas en sus comunidades conozcan sobre el proceso: a través de convocatorias, se reúne a representantes comunitarios para que compartan la información a los líderes/as de sus comunidades. Sin embargo, el desarrollo de estos espacios no es sencillo. Al contar con instrumentos de comunicación y conectividad limitados, aunado a la magnitud del territorio y de los colectivos —que van de cientos a miles de personas— en un contexto marcado por la difícil situación de seguridad, los encuentros son suspendidos frecuentemente. Esto deriva en que gran parte del colectivo desconozca el proceso de reparación que se adelanta. Al respecto, un líder de Cocolatu indicó que:

Hay dificultades porque hay veces que toca que ir, como usted sabe, comunidad por comunidad para llevar un documento, llevar una convocatoria para que la gente venga a las reuniones [...] Porque en el territorio no hay señal [...] esa es una de las dificultades que hemos tenido, por falta de comunicación, no tenemos señal. Muchas personas se quedan sin la información. (Entrevista 5, líder de Cocolatu, 4 de marzo de 2023).

El Decreto 1084 de 2015 especifica que es responsabilidad de la Uariv establecer una estrategia de comunicaciones que permita el acceso a los mecanismos de reparación colectiva por parte de los sujetos colectivos y que tenga en cuenta la importancia de comunicar efectivamente los procesos, no solo a las comunidades, sino a toda la sociedad colombiana. Sin embargo, no se ha evidenciado una estrategia sólida para solventar los vacíos de información ya mencionados dentro de las comunidades, ni se conoce una gran estrategia para comunicar los resultados e impactos de la reparación colectiva y transformadora al país.

Tanto los problemas fiscales como la ausencia de enfoques diferenciales son obstáculos que se han presentado en la implementación del programa desde sus inicios. Sin embargo,

a partir de la reestructuración del programa de reparación colectiva, mediante la Resolución 03143 de 2018, surgen nuevos obstáculos en la ruta.

En lo que respecta a la reestructuración del programa, en primer lugar, el modelo de reparación colectiva acogió el enfoque de marco lógico para lograr la tecnificación y operativización del programa. Puede decirse que el modelo ha cumplido con este objetivo y ha solventado muchos de los problemas que se presentaban antes de su accionamiento, como es la formulación de medidas PIRC que no se ajustaban a las competencias de la Uariv ni de las demás entidades, lo que afectaba el avance de la fase de implementación del plan incluso hasta hoy. En ese sentido, la aplicación del marco lógico ha acelerado y facilitado esta última fase, al ajustarse a los criterios de formulación de proyectos y tiempos del Estado.

Sin embargo, también se evidencia que esta tecnificación ha dilatado en exceso las fases de la ruta anteriores a la implementación del PIRC. La separación tajante entre fases, así como los densos y numerosos requerimientos técnicos que hacen necesario capacitar aún más a los equipos territoriales, explican en gran medida las demoras. La fase de formulación resulta particularmente densa, técnicamente hablando, y suele tomar más tiempo del proyectado, teniendo en cuenta lo exigente que es para los funcionarios en términos de capacidades y de las concertaciones que deben hacerse con otras entidades.

Sobre esto último, se ha evidenciado que entre más reuniones de concertación se necesiten para llegar a compromisos con las entidades, es más probable que el proceso se estanque, pues las jornadas adicionales pueden desbordar el presupuesto proyectado inicialmente por la Uariv. Este fue el caso del proceso de reparación colectiva de Cocolatu. En la fase de formulación, fue necesario desarrollar una jornada adicional porque las deliberaciones y la toma de decisiones demandaron más tiempo del pensado. La Uariv manifestó no contar con más recursos para el desarrollo de la jornada adicional, por lo

que el Cinep/PPP, como organización acompañante, financió la última jornada que daría cierre a la fase. Esto hace reflexionar sobre los casos en los que no hay el acompañamiento de organizaciones con la posibilidad de complementar el trabajo de la Uariv. Posiblemente el resultado es el estancamiento del proceso hasta que dicha entidad pueda financiar la siguiente jornada, algo que puede tomar bastante tiempo.

En segundo lugar, el modelo establece una cantidad estándar de jornadas para dar cierre a cada fase, lo que denota una visión estrictamente lineal de la ruta. La práctica ha demostrado que el número de jornadas no es el mismo en cada proceso, pues algunas comunidades cuentan con conocimientos previos sobre el programa e insumos que alimentan la ruta. Asimismo, las funcionarias entrevistadas coinciden en que ciertas jornadas de las fases de alistamiento, caracterización y formulación pueden hacerse de manera simultánea, favoreciendo el aprovechamiento de los recursos y del tiempo.

Si bien los retrasos en la ruta no se pueden explicar exclusivamente desde la reestructuración del programa —este capítulo ha señalado varios elementos que toman parte en esos retrasos—, el modelo priorizó la tecnificación de la ruta sobre la celeridad, en detrimento de la satisfacción de las comunidades frente al proceso. Los colectivos en Chocó se encuentran desgastados por la cantidad de reuniones que convoca la Uariv, pues reconocen que esto alarga la duración del proceso, siendo esta una de sus principales quejas. Un líder de la Cocomacia manifestó: “Nosotros estamos perdiendo mucho tiempo, que reunión sobre reunión y una cosa que la otra [...] eso ha sido duro” (Entrevista 1, líder de Cocomacia, 15 de marzo de 2023).

Vale la pena aterrizar esas demoras en datos concretos. Aunque en los documentos normativos del modelo no queda establecido cuánto debe durar cada fase, según procedimientos establecidos y fuentes de la Uariv, el Cinep/PPP pudo conocer que, inicialmente se tenía previsto que la fase de identificación durara dos (2) semanas, las jornadas de la fase de alistamiento

.....

seis (6) meses, las de caracterización entre cinco (5) y seis (6) meses y la formulación cinco (5) meses. Es decir, la ruta en general tendría una duración de un año y medio (máximo dos años) y a esto se le suman los tres (3) años de la fase de implementación que estipula la Resolución 03143. Sin embargo, frente a la dilatación de la ruta la Uariv ha tomado como referencia un año por cada fase, lo que resulta en cuatro (4) años para la aprobación del PIRC, además de los tres (3) años de implementación.

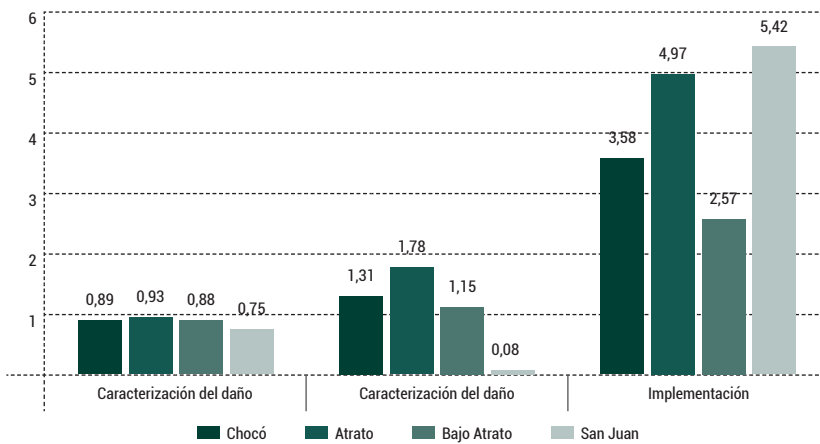
Como se evidenciará en el siguiente apartado, el Cinep/PPP cuenta con datos oficiales que demuestran que la duración de cada una de las cinco fases sobrepasa con creces el tiempo que se tenía previsto inicialmente⁴¹; además, superan el límite de un año que se habían planteado internamente en la Uariv. Excluyendo a la subregión del Baudó, donde la mayoría de las comunidades en esta fase quedó inscrita en el RUV recientemente, los colectivos en alistamiento llevan en la ruta entre cinco años y medio (5,5) y más de siete años (7,2)⁴². Este aspecto se aborda a profundidad en el análisis subregional.

La siguiente gráfica indica que, a diferencia de las otras fases, la caracterización de los daños a nivel departamental está demorando menos de un año (0,89) y a nivel subregional ocurre de la misma forma. No obstante, hay que mencionar los casos de las comunidades del Cabildo Mayor Indígena del Carmen de Atrato (Camaica) donde la caracterización duró veinticinco (25) meses, y de Cocolatu donde la fase duró treinta y seis (36) meses.

41 Esta consolidación se hace a partir de los datos de todos los sujetos de reparación colectiva: los que entraron antes y después de la adopción del modelo. Es claro que las condiciones planteadas inicialmente eran diferentes para cada grupo, pero para efectos de este informe, se hace un panorama global que pretende evidenciar las disparidades con la realidad.

42 Para calcular cuánto llevan en promedio los sujetos de reparación colectiva que actualmente se encuentran en fase de identificación o alistamiento, se toma como fecha de referencia la fecha de ingreso al RUV, aunque pueden haber ingresado al programa antes de esa fecha. En este punto es necesario mencionar que hay sujetos de reparación colectiva que entraron antes de 2016 por vía de oferta, es decir que la Uariv se acercó a ellos y voluntariamente accedieron. Este grupo ingresó al programa antes del registro oficial en el RUV. Otro grupo de sujetos de reparación colectiva entró por demanda, es decir que fueron ellos mismos quienes se acercaron a dar su declaración ante Ministerio Público para acceder al programa; este grupo cuenta su ingreso a la ruta a partir del ingreso al RUV.

Figura 30. Duración en años de cada fase del proceso de reparación colectiva



Nota. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, 2023.

En el caso de Cocolatu la extensión de la caracterización se debe, entre otros factores, a que durante el desarrollo de la fase se dio la transición entre la ejecución a cargo de la Subdirección de Reparación Colectiva a la ejecución a cargo de la DAE. Este cambio no solo dificultó el relacionamiento entre la Uariv y los colectivos, sino que también impactó negativamente la cantidad de procesos que podían priorizarse para avanzar en la ruta, lo que fue interpretado como falta de voluntad por parte de la entidad para continuar un proceso iniciado. Además, fue un periodo en el que hubo silencio absoluto por parte de la Uariv y, por lo mismo, no existe información completa sobre las razones del quiebre en la comunicación para este caso en particular.

Si bien la fase de caracterización dura menos de un año, los entrevistados coinciden en que es el momento más pesado y desgastante de la ruta. Además de las implicaciones que el conflicto armado ha tenido sobre el desarrollo de la fase y la calidad del documento de caracterización, uno de los principales reclamos de las comunidades es que, considerando que la mayoría llevan simultáneamente procesos de restitución de derechos territoriales con la URT, tengan que hacerse dos

caracterizaciones (una de afectaciones territoriales y otra del diagnóstico del daño) para cada proceso cuando podrían hacerse al mismo tiempo o identificar elementos transversales que hagan el trabajo más rápido y productivo.

Una lideresa del Consejo Comunitario General del San Juan (Acadesan) mencionó:

Nosotros propusimos como proceso que no nos desgastáramos tanto haciendo el mismo trabajo para dos entidades que llevaban el mismo fin, que unificáramos. Pero que como cada una tiene protocolos diferentes, cada una tiene unas dinámicas diferentes, entonces se tuvo que hacer el trabajo con las dos entidades. (Entrevista 11, lideresa de Acadesan, 17 de febrero de 2023).

A pesar de que los Decretos-Ley Étnicos⁴³ especifican que la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas, la Unidad Administrativa Especial de Gestión de Restitución de Tierras Despojadas y las autoridades comunitarias deben realizar de manera conjunta una caracterización integral de los daños sufridos en el marco del conflicto armado, lograr ese paralelismo es complicado porque se trata de dos unidades con mandatos diferentes y procedimientos diferentes, que manejan temas complejos y pretenden generar cambios estructurales en distintos frentes.

Encuanto a la fase de diseño y formulación, a nivel departamental la fase excede el año con una duración promedio de casi año y medio (1,31). Cabe señalar que la duración de esta fase en el Alto y Medio Atrato (1,78 años) supera la media departamental.

En la fase de implementación, a nivel departamental la ejecución de los PIRC étnicos lleva en promedio casi cuatro años, y ninguno de ellos ha cerrado; solo el 16,5 % de las comunidades étnicas está en esta fase y solo el 58,82 % de los PIRC ha implementado más de la mitad de las medidas

43 Ver Decreto 4635 de 2011, artículo 105, y el Decreto 4633 de 2011, artículo 139.

de reparación. El tiempo promedio que hasta el momento está tomando la implementación en cada subregión supera la media departamental, excepto en el Bajo Atrato, aunque, como se evidencia en ese apartado, las proyecciones apuntan a que el cierre de los PIRC superará, por mucho, los tres años.

Hasta aquí se han presentado los obstáculos que el Cinep/PPP identificó en la implementación del programa de reparación colectiva en Chocó a partir de su trabajo territorial y el análisis de entrevistas. En los siguientes apartados, se expone un balance departamental y subregional de datos con su debido análisis para aterrizar el impacto de los obstáculos aquí desarrollados en el avance de los procesos.

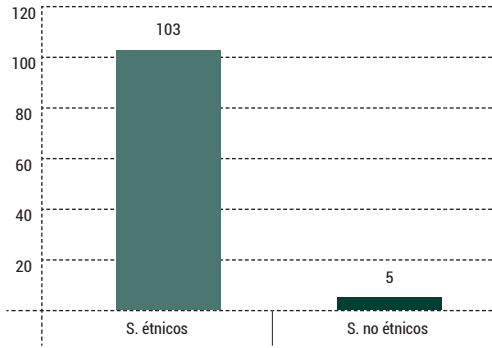
¿Qué dicen las cifras? Balance departamental y subregional de los procesos de reparación colectiva étnicos

Para el Cinep/PPP, Chocó ha sido uno de los departamentos históricamente más golpeados y vulnerados durante décadas de conflicto armado interno, por lo que es apenas lógico que gran parte de los procesos de reparación en el país se estén dando allí. En el RUV⁴⁴ existen ciento ocho (108) sujetos de reparación colectiva en el departamento, de los cuales ciento tres (103) pertenecen a comunidades étnicas y cinco (5) a comunidades campesinas⁴⁵.

⁴⁴ Datos a 31 de enero de 2023.

⁴⁵ Según datos a diciembre de 2023 se observa un lento movimiento de los sujetos colectivo en la ruta de protección colectiva (Derecho de petición Uariv radicado 2024-1015431-1). En la fase de identificación, 7 sujetos colectivos salieron de esta fase, pasando de 31 a 24. La fase de alistamiento pasó a tener 36 a 44 casos; y la de caracterización del daño pasó de 15 a 23. Lo anterior muestra un avance de los sujetos por las fases del proceso, aunque también la persistencia del embotellamiento. Esto se evidencia en las dos últimas fases, en donde hay poco o nulo progreso, pues la fase de diseño y formulación pasó de tener 4 a 7 casos; y la fase de implementación no presenta ningún cambio, manteniendo los 18 sujetos que había a enero de 2023. Ningún sujeto colectivo ha culminado la implementación de su Plan Integral de Reparación Colectiva. Se concluye, entonces, que persiste el embotellamiento en las primeras tres fases del proceso, con el 78,4 % de los sujetos estancados allí.

Figura 31. Cantidad de sujetos en proceso de reparación colectiva en Chocó

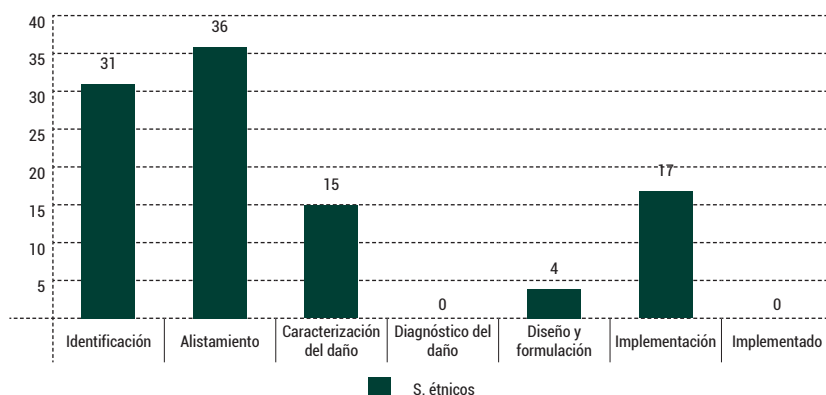


Nota. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, 2023.

Los procesos de reparación colectiva en Chocó representan el 12 % de los procesos del país y, si a la población de sujetos colectivos étnicos se refiere, este porcentaje se eleva al 17 %. En la macro región del Pacífico, donde ocurre la mayor parte de la reparación colectiva étnica del país, la región representa el 31 % de procesos de reparación colectiva del país y del 35 % de proceso de sujetos colectivos nacionales, por lo que —después del Cauca— Chocó es el departamento donde existen más procesos de reparación colectiva en curso.

Dicho esto, de los ciento tres (103) sujetos de reparación colectiva étnicos en Chocó incluidos en el RUV se identificó que cincuenta y cinco (55) corresponden a comunidades negras y cuarenta y ocho (48) a comunidades indígenas. Es decir, en Chocó el 53 % de los procesos de reparación colectiva pertenece a comunidades negras, dato que no sorprende puesto que estas comunidades representan alrededor del 85 % de la población del departamento.

Figura 32. Distribución de sujetos étnicos en las fases de la ruta de reparación colectiva en Chocó



Nota. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas (2023).

No obstante, y a pesar de que este departamento ocupa un papel central en la reparación colectiva nacional y macro regional, el estancamiento de los casos es alarmante. Como se muestra en la Figura 32, en la fase de identificación se encuentran treinta y un (31) comunidades étnicas y en alistamiento treinta y seis (36); lo que implica que sesenta y siete (67) sujetos de reparación colectiva étnica están a la espera que de la Uariv active realmente la ruta de reparación. Llama la atención que, de estos sesenta y siete (67) colectivos, treinta y tres (33) ingresaron al RUV entre 2015 y 2018; es decir, existen sujetos de reparación cursando fases incipientes desde hace, por lo menos, ocho (8) años.

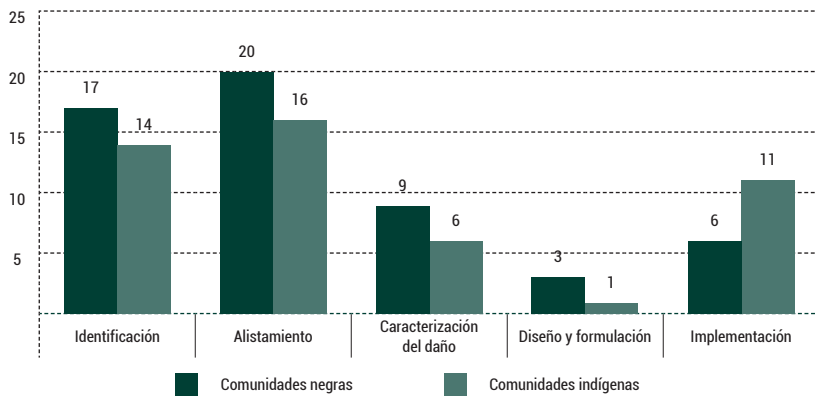
Para hacerse una idea de la gravedad de la situación, mientras que a nivel nacional el porcentaje de estancamiento⁴⁶ de estas comunidades al inicio de la ruta es del 58 % en Chocó es del 65 %.

Ahora, si a este escenario se le añaden las quince (15) comunidades étnicas en fase caracterización del daño puede

⁴⁶ En adelante, cuando se menciona el porcentaje de estancamiento o embotellamiento se hace referencia a los sujetos de reparación colectiva en fases de identificación y alistamiento.

concluirse que, a más de una década de la promulgación de la Ley 1448 de 2011 y de los Decretos-Ley Étnicos, ochenta y dos (82) de los ciento tres (103) sujetos de reparación colectiva en Chocó aún no han llegado siquiera a la formulación del PIRC, mucho menos a su implementación. Actualmente, cuatro (4) colectivos se encuentran formulando el PIRC y solo diecisiete (17) se encuentran en fase de implementación; y lo peor, ninguna comunidad étnica ha cerrado el PIRC ni ha finalizado la ruta en su totalidad⁴⁷.

Figura 33. Distribución de sujetos colectivos en las fases de la ruta de reparación colectiva por grupo étnico en Chocó



Nota. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, (2023).

Como se muestra en la Figura 33, de las cincuenta y cinco (55) comunidades negras inscritas en el RUV, treinta y siete (37) están estancadas en las dos primeras fases de la ruta. Si a este escenario se le suman los sujetos en fase de caracterización, la cifra llegaría a cuarenta y seis (46). Por su parte, de las cuarenta y ocho (48) comunidades indígenas con procesos de reparación en Chocó, treinta (30) se encuentran en las dos primeras fases y, si se suman los procesos en fase de caracterización, la cantidad aumenta a treinta y seis (36). Estas cifras son evidencia de que

⁴⁷ En el departamento solo la comunidad campesina de Guaduas, en el municipio del Carmen de Atrato, subregión del Alto y Medio Atrato, ha finalizado la ruta. El sujeto ingresó en octubre de 2013 al RUV por vía de oferta; es decir, tardó más de nueve años en cerrar la ruta.

en Chocó el avance de los procesos de las comunidades negras se encuentra significativamente rezagado en comparación con los procesos de las comunidades indígenas.

La misma tendencia puede constatarse en las siguientes fases de la ruta de reparación. Veintiún (21) colectivos hasta hoy se encuentran en fase de formulación e implementación: en el caso de las comunidades negras son tres (3) casos en fase de formulación y seis (6) en implementación de las medidas de reparación, en el caso de las comunidades indígenas es una (1) en diseño y formulación y once (11) en implementación.

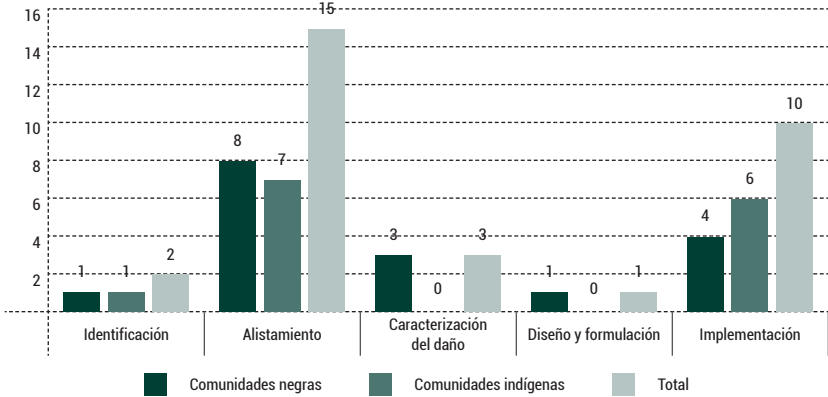
Los funcionarios entrevistados mencionaron que el rezago de los procesos de las comunidades negras puede tener dos explicaciones. La primera relacionada con el hecho de que las comunidades indígenas, al tener una autoridad centralizada —el Taita— se encuentran mejor organizadas que las comunidades negras. A esto añaden que: “Al no ser originarias las comunidades negras [...] el Estado los hizo organizarse como consejos comunitarios, entonces ellos no tienen esa identidad de verdad, de comunidad (Entrevista 15, exfuncionaria de la Uariv, 11 de abril de 2023). La segunda explicación tiene que ver con que la política pública ha empoderado más a las comunidades indígenas a través de su educación en derechos diferenciales e impulsado sus procesos de exigibilidad. Este último aspecto podría ser un reflejo de la noción de racismo estructural presente en la Uariv.

Esto en cuanto al balance general de la reparación colectiva en Chocó. En los siguientes subapartados, el análisis se centra en la implementación del programa al nivel de las cinco (5) subregiones del departamento: Bajo Atrato y Darién, el San Juan, la Costa Pacífica, y, finalmente, el Baudó.

Subregión del Darién- Bajo Atrato

Como fue mencionado anteriormente, de los ciento tres (103) procesos de reparación colectiva en el departamento, treinta y un (31) colectivos (el 30 %) se encuentran en la subregión del Bajo Atrato, siendo esta la subregión con más comunidades registradas en el RUV. De los treinta y un (31) sujetos, diecisiete (17) pertenecen a comunidades negras y catorce (14) a comunidades indígenas. Gran parte de los sujetos se encuentran en el municipio de Riosucio (12), seguido de Carmen del Darién (9), Acandí (5) y Unguía (5).

Figura 34. Distribución de sujetos colectivos étnicos en las fases de la ruta de reparación colectiva en la subregión del Darién-Bajo Atrato



Nota: Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, 2023.

Para el Cinep/PPP, resulta preocupante que diecisiete (17) comunidades, nueve (9) comunidades negras y ocho (8) comunidades indígenas se encuentran estancadas en las fases de identificación y alistamiento⁴⁸, es decir el 55 % del total.

⁴⁸ En la fase de alistamiento de encuentran el Consejo Comunitario Truandó, el Consejo Comunitario del río Salaquí, el Pueblo Embera de Riosucio, el Consejo Comunitario de la cuenca del río Quiparadó, el Resguardo Urada –Comunidad Jiguamiandó Parado– Apartadocito, la Comunidad Indígena Juin Phubuur de la etnia Wounaan, el Consejo Comunitario de la Cuenca del río Atrato del municipio Carmen Del Darién, el Consejo Comunitario de la cuenca del río Acandí y Zona Costera Norte, la Comunidad Indígena Wounaan Juin Duur, el Resguardo Mamey Dipurdu, el

Conviene señalar que los sujetos del Bajo Atrato embotellados en la fase de identificación (el Consejo Comunitario Quiparadó Platanillo y la Comunidad Indígena Wounaan de Marcial) han esperado en promedio seis (6) años para iniciar su proceso de reparación colectiva. Por lo anterior, esta es la subregión de Chocó donde la fase de identificación ha tomado más tiempo.

Igual de preocupante es la situación en la fase de alistamiento, donde las comunidades que se encuentran allí actualmente llevan en promedio casi seis (5,7) años en la ruta. A modo de ejemplo, véase el caso del Pueblo Embera en Riosucio, incluido en el RUV en 2015, y del Consejo Comunitario de la Cuenca del Río Quiparadó, incluido en 2016.

A partir de las entrevistas realizadas, se considera que el estancamiento de los casos de esta subregión en las primeras dos fases de la ruta tiene que ver, en primer lugar, con problemas presupuestales. Cerrar la fase de alistamiento no solo requiere de los recursos suficientes para realizar el número de jornadas que establece el modelo, sino también tener la seguridad de que están los recursos necesarios para concretar las jornadas de la fase de caracterización que, según información compartida por la dirección territorial del Urabá, es la fase que más recursos demanda.

En segundo lugar, por el control social y territorial que el EGC y, en menor medida el ELN, han consolidado en el Bajo Atrato y el Darién, pues se han generado conceptos de seguridad negativos que retrasan el ingreso de la Uariv al territorio. Por ejemplo, un líder de Cocomanorte mencionó que su proceso ha tenido demoras debido a que:

Para iniciar el proceso de reparación colectiva, [se] necesitaba que la Fuerza Pública y los otros organismos del Estado les certificaran que había condiciones de seguridad para hacer la reparación colectiva [...] El mismo Estado

Resguardo Salaquí Pavarandó, el Consejo Comunitario Bocas de Chicao, el Resguardo Indígena Río Domingodó-Unión Chigorodó, el Consejo Mayor de Comunidades Negras de La Cuenca del río Acandí Seco, El Cedro y El Juancho y el Consejo Comunitario Apartadó Buenavista.

reconocía que no tenía las garantías para ir a territorio (Entrevista 2, líder de Cocomanorte, 3 de marzo de 2023)

Ahora bien, mientras el resto de las comunidades negras (8) se encuentran distribuidas en las tres fases siguientes⁴⁹, las demás comunidades indígenas (6) se encuentran implementando el PIRC. Esto apunta a un rezago de los sujetos colectivos negros frente a los sujetos indígenas, especialmente evidente en la fase de implementación: solo cuatro (4) comunidades negras están implementando el PIRC y solo una (1) de ellas ha implementado más del 50 % de las medidas (el Consejo Comunitario Mayor del Bajo Atrato), mientras que de las seis (6) comunidades indígenas en implementación, cuatro (4) han implementado más del 50 % del plan.

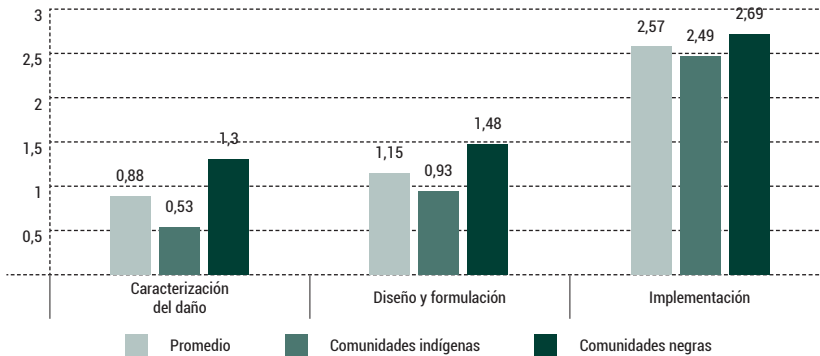
Como lo muestra la Figura 35, el rezago también es evidente al observar la duración promedio de las fases de la ruta de reparación según la categoría étnica. En la fase de caracterización del daño, las comunidades indígenas demoran, en promedio, de 0,53 años y las comunidades negras 1,3; en el diseño y la formulación del PIRC, demoran 0,93 años y 1,48, respectivamente; los sujetos de reparación colectiva en implementación llevan, en promedio, 2,49 años y 2,69, respectivamente.

En general, la mayoría de los colectivos étnicos en fase de implementación en Chocó se encuentran en el Bajo Atrato. Esto puede deberse a que estos procesos son manejados por la dirección territorial del Urabá y no la de Quibdó. El Cinep/PPP identificó que el rendimiento de la oficina territorial del Urabá supera con creces el rendimiento de la oficina en Quibdó. Por ejemplo, mientras que el porcentaje de procesos estancados en las primeras dos fases de la ruta en la oficina del Urabá es del 52 %, en Quibdó es del 65,8 %; lo mismo ocurre con el

49 En la fase de caracterización se encuentran el Consejo Comunitario Pedeguita Mancilla, el Consejo Comunitario de la cuenca del río Domingodó y el Consejo Comunitario de Comunidades Negras de la cuenca del río Tolo y Zona Costera Sur. En la fase de diseño y formulación se encuentra el Consejo Comunitario de la cuenca del río Curvaradó. En fase de implementación se encuentran el Consejo Comunitario de las Cuencas de Jiguamiandó, el Consejo Comunitario Mayor del Bajo Atrato, el Consejo Comunitario de Cacarica y el Consejo Comunitario de los ríos La Larga y Tumaradó.

porcentaje de procesos en implementación, que en el Urabá es del 32 % y en Quibdó del 10,5 %⁵⁰.

Figura 35. Duración en años de cada fase del proceso de reparación colectiva en la subregión del Darién-Bajo Atrato



Nota. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, 2023.

Adicionalmente, considerando que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha proferido sentencias y medidas cautelares a favor de los Consejos Comunitarios de Jiguamiandó, Curvaradó y Cacarica⁵¹, hay presión por parte de la verificación internacional para que el Estado resarza a estas comunidades. Teniendo cuenta que los hechos victimizantes que han vivido estos sujetos colectivos comparten factores comunes y tuvieron repercusiones sobre otras comunidades del Bajo Atrato, la presión ejercida por la comunidad internacional puede trasladarse a toda la subregión, haciendo que el Estado dirija mayor atención a los procesos de reparación en este territorio. A lo anterior, se suma el fácil acceso a los municipios de la subregión que, como se evidenció anteriormente, es un factor que puede incidir en la duración de la ruta.

⁵⁰ En este caso teniendo en cuenta sujetos colectivos étnicos y no étnicos.

⁵¹ Véase, por ejemplo, la Resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos 6 de marzo de 2003 "Medidas provisionales solicitadas por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos respecto de la República de Colombia. Caso de las comunidades del Jiguamiandó y del Curbaradó" y la Sentencia de 20 de noviembre de 2013 "Caso de las comunidades afrodescendientes desplazadas de la cuenca del río Cacarica (Operación Génesis) vs. Colombia".

Hasta ahora, la fase de implementación ha durado, en promedio, 2,57 años. Es decir, menos de los tres (3) años previstos en el modelo de reparación colectiva. No obstante, de los diez (10) sujetos étnicos en fase de implementación, la mitad ha implementado menos del 50 % del PIRC y lo más probable es que no se cierren dentro de poco. Por ejemplo, el Consejo Comunitario Mayor del Bajo Atrato (Cocomaunguia) protocolizó el PIRC en 2018 y, pasados más de cuatro (4) años, ha implementado el 60,8 % de las medidas.

Para ilustrar algunos de los causales de la dilación durante la implementación, véase el caso del Consejo Comunitario de Jiguamiandó. Por un lado, gran parte de los recursos del PIRC están destinados a la ejecución de proyectos productivos colectivos; el problema es que el 70 % de la población está en condición de desplazamiento y ha sido complicado llegar a acuerdos entre quienes están fuera y dentro del territorio sobre qué hacer como proyecto. Además, es difícil desarrollar proyectos productivos sobre un territorio que no ha sido restituido. Por tal razón, la misma comunidad tomó la decisión de detener la implementación del PIRC. Por el otro, se han presentado problemas de articulación con la alcaldía municipal de Carmen del Darién para la formulación de unos proyectos que forman parte de los compromisos en el plan.

Teniendo en cuenta lo anterior, si un sujeto colectivo del Bajo Atrato se toma, en promedio, 3,13 años en recorrer la ruta hasta protocolizar el plan y, en papel, se demora tres (3) años implementándolo, la ruta de reparación colectiva en la subregión por proceso priorizado por la Uariv podría superar los seis (6) años.

Tabla 4. Sujetos colectivos étnicos del Bajo Atrato en fase de implementación

Nombre del sujeto	Avance de la implementación	Municipio
Resguardo Chidima Toló - Embera Katios	50,1 % - 100 %	Acandí
Resguardo Pescadito - Embera Dobida	50,1 % - 100 %	Acandí
Pueblo Kuna Tule (Resguardo Arquía)	0 - 50 %	Unguía
Resguardo Cuti - Embera Katios	50,1 % - 100 %	Unguía
Resguardo Tanela - Embera Katios	50,1 % - 100 %	Unguía
Cuencas de Jiguamiando	0 - 50 %	Carmen del Darién
Consejo Comunitario Mayor del Bajo Atrato - Cocomauangua	50,1 % - 100 %	Unguía
Consejo Comunitario de Cacarica	0 - 50 %	Riosucio
Consejo Comunitario de los Ríos de La Larga y Tumaradó	0 - 50 %	Riosucio
Comunidad Embera Katios - Eyáquera - Dogibi	0 - 50 %	Unguía

Nota. Esta tabla presenta los sujetos colectivos étnicos del Bajo Atrato en fase de implementación y especifica el municipio en que se encuentra ubicada la comunidad, así como el avance en la implementación de las medidas en el PIRC. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, 2023.

Subregión del San Juan

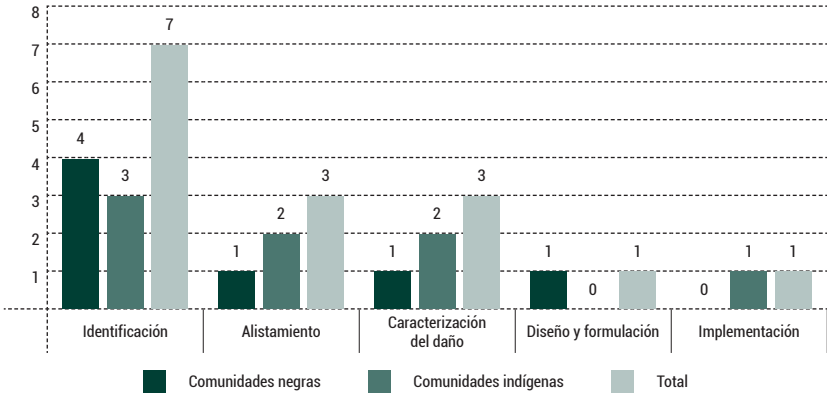
El 15 % de la reparación colectiva étnica de Chocó se encuentra en la subregión del San Juan. Se trata de quince (15) comunidades étnicas de las cuales ocho (8) son comunidades indígenas y siete (7) son afrodescendientes. La mayoría de los sujetos colectivos se encuentran en los municipios del Litoral del San Juan (6), seguido del Medio San Juan (4), de Tadó (3) y, finalmente, Sipí (2).

Como ocurre en el Bajo Atrato, la mayoría de las comunidades en proceso de reparación colectiva se encuentran embotelladas en las fases de identificación y alistamiento; de los quince (15) colectivos, cinco (5) comunidades negras⁵² y cinco (5)

⁵² En fase de identificación se encuentran el Consejo Comunitario Marquesa, la Comunidad Afrocolombiana de Bebedó, la Comunidad Afrodescendiente de San Miguel y la Comunidad Afrodescendiente de Dipurdú.

comunidades indígenas⁵³ se encuentran al inicio de la ruta, es decir el 67 % del total.

Figura 36. Distribución de sujetos colectivos étnicos en las fases de la ruta de reparación colectiva (San Juan)



Nota. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, 2023.

En línea con lo anterior, las comunidades del San Juan esperan, en promedio, 5,1 años para ser priorizadas por la Uariv, siendo esta la subregión donde más puede tardar la fase de identificación después del Bajo Atrato⁵⁴. Igualmente, los sujetos en alistamiento llevan en la ruta un promedio de seis (6) años, cifra que solo es superada por los colectivos priorizados en la subregión de la Costa Pacífica⁵⁵.

Para el Cinep/PPP se hace evidente la dilación para consolidar los procesos de reparación colectiva de comunidades negras frente a los de comunidades indígenas en la subregión. Mientras que las comunidades negras del San Juan deben esperar para

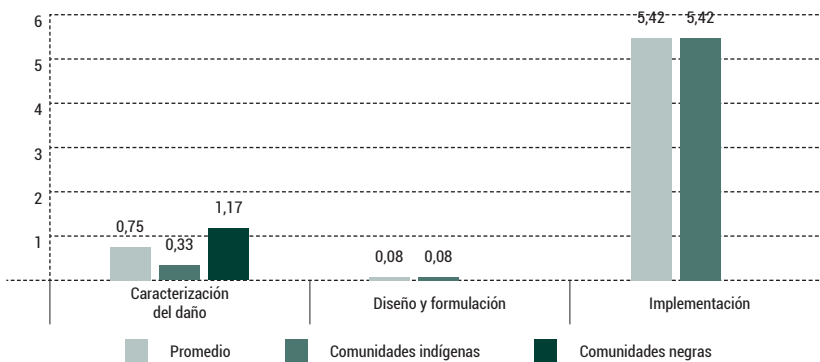
⁵³ En fase de identificación se encuentran la Comunidad Indígena Wounaan de Agua Clara, el Resguardo Indígena Bochoroma Bochoromacito y la Comunidad Indígena Wounaan de Chamapuro. En fase de alistamiento se encuentran el Resguardo Puado, Matare, La Lerma y Terdó, San Cristobal y Union Wounnan y la Comunidad Indígena Wounaan de Chachajo.

⁵⁴ Algunos casos por mencionar: el Consejo Comunitario Marquesa, incluido en el RUV en 2015, y la Comunidad Afrocolombiana de Bebedó, incluida en el mismo año. El primero se encuentra ubicado en el municipio de Sipí y la segunda en el Medio San Juan.

⁵⁵ Se llama la atención sobre el caso de los Consejos Menores de las comunidades de Cañaveral, Santa Rosa, Tanando y Tetino, municipio de Sipí, incluidos en el RUV en 2015.

ser priorizadas y salir de la fase de identificación 7,5 años, las comunidades indígenas esperan dos (2). Otro ejemplo es que las comunidades negras en fase de alistamiento llevan en la ruta ocho (8) años en promedio, mientras que los indígenas llevan cinco (5). Sin ir más lejos, solo una comunidad negra en el San Juan ha superado la fase de caracterización, el Consejo Comunitario Mayor del Alto San Juan (Asocasan), mientras que el único sujeto en fase de implementación es indígena, el Resguardo Mondo-Mondocito.

Figura 37. Duración de las fases de la ruta de reparación colectiva en la subregión del San Juan



Nota. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, 2023.

En suma, la reparación colectiva en el San Juan se mueve a ritmos muy lentos. Mondo-Mondocito empezó la implementación después de más de tres (3) años en la ruta y cinco (5) años después de la aprobación del PIRC ha implementado el 50,8 % de las medidas. La situación es más alarmante si se toma en consideración que existen varios sujetos que fueron incluidos en el RUV en 2015⁵⁶, es decir, sujetos que llevan alrededor de 8 años en la ruta y aún no tienen plan.

El Cinep/PPP llama la atención sobre el proceso de reparación colectiva de Acadesan, no solo por verse seriamente atrasado,

56 Como Asocasan y Bebedó.

sino porque ilustra algunos de los obstáculos que enfrenta la reparación colectiva en toda la subregión del San Juan. A pesar de ser el segundo Consejo Comunitario más grande del país, que atraviesa una crisis humanitaria resultado del confrontamiento armado sostenido en la subregión, tras siete (7) años enrutado no cuenta con un PIRC formulado y desde hace tres (3) años se encuentra estancado en la fase de caracterización del daño⁵⁷.

A partir de la entrevista con la representante legal saliente de Acadesan, el Cinep/PPP identificó varias explicaciones a dichos retrasos. Primero, además del atasco causado por la pandemia del COVID-19 durante 2020, las mismas condiciones de seguridad que hacen urgente la reparación colectiva sabotearon la evolución del proceso. El desplazamiento forzado masivo —en municipios como Nóvita y Sipí—, el confinamiento, las amenazas, el secuestro, el reclutamiento forzado, entre otros, hasta el día de hoy dificultan el ingreso de la Uariv al territorio y complican el desplazamiento de los representantes comunitarios a Istmina o Quibdó para realizar las jornadas.

Segundo, y aquí se evidencian cómo dos de los problemas presentados en el primer apartado del capítulo pueden enlazarse, la lideresa indicó que:

Otra de las dificultades que hemos tenido como proceso en los territorios es que *se cambia mucho de personal* en la Uariv. No sé si son temas de *cuotas políticas* o qué, pero cada cuatro (4), cinco (5) o seis (6) meses están cambiando un funcionario, entonces no alcanza a hacer un funcionario el empalme o a conocer el proceso, cuando ya lo cambiaron y se estanca ahí el proceso (Entrevista 11, lideresa de Acadesan, 17 de febrero de 2023).

57 Además de Acadesan, en la fase de caracterización del daño se encuentran el Cabildo Wounaan de Puerto Guadalupe y el Pueblo Wounaan del Litoral De San Juan.

Tabla 5. Sujetos colectivos étnicos del San Juan en fase de implementación

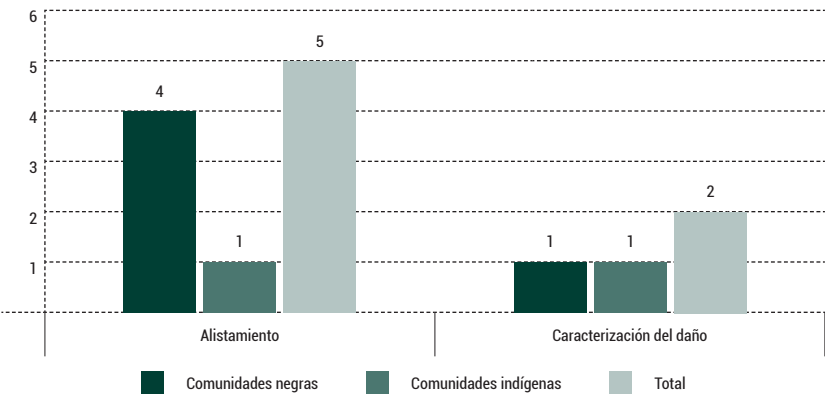
Nombre del sujeto	Avance de la implementación	Municipio
Resguardo Mondo-Mondocito	50,1 % - 100 %	Tadó

Nota. Esta tabla presenta los sujetos colectivos étnicos del San Juan en fase de implementación y especifica el municipio en que se encuentra ubicada la comunidad, así como el avance en la implementación de las medidas en el PIRC. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, 2023.

Subregión de la Costa Pacífica

Con siete (7) sujetos de reparación colectiva, cinco (5) para comunidades negras y dos (2) para comunidades indígenas, la Costa Pacífica participa con un 6,8 % del total de los procesos de reparación en Chocó, siendo la subregión con menos colectivos en el departamento. La mayoría de estas comunidades se encuentran en los municipios de Juradó (4), seguido de Bahía Solano (2) y, finalmente, Nuquí (1).

Figura 38. Distribución de sujetos colectivos étnicos en las fases de la ruta de reparación colectiva en la subregión de la Costa Pacífica



Nota. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, 2023.

A diferencia de las subregiones anteriormente mencionadas, en esta no existen casos embotellados en la fase de identificación. Sin embargo, cinco (5) de las siete (7) comunidades étnicas en ruta están en fase de alistamiento. Los dos (2) sujetos colectivos restantes están en fase de caracterización de los daños. Para Cinep/PPP, esta es, por mucho, la subregión de Chocó donde la cantidad de comunidades étnicas rezagadas para una efectiva reparación es más alta.

El estado de la reparación colectiva en esta subregión es alarmante. Los cinco (5) sujetos en alistamiento (el Consejo Comunitario Menor del río Juradó, la Comunidad de Partadó, el Consejo Comunitario de Cupica en representación de la Comunidad afrocolombiana de Cupica, el Pueblo Embera de Juradó y el Consejo Comunitario del río Partadó⁵⁸) llevan, en promedio, 7,2 años en la ruta. Esto sin conocer cuánto tiempo habrá durado cada sujeto en la fase de identificación.

Lo anterior evidencia que la Costa Pacífica es la subregión donde el embotellamiento es más severo, teniendo en cuenta que apenas se encuentran en la segunda y tercera fase. Se conoce que, en la fase de caracterización, solo para el Pueblo Indígena Wounaan de Juradó se instaló la Consulta Previa en noviembre de 2021, mientras que en el Consejo Comunitario Pacífico Norte no ha sido instalada.

Frente al estancamiento de los procesos, considerando los hallazgos del primer aparte, la distancia entre la Costa Pacífica y la oficina de Quibdó y el acceso limitado a la subregión por vías terrestres, son factores que vale la pena considerar. Adicionalmente, el hecho de que esta sea la subregión con menos casos de reparación colectiva en todo el departamento llama la atención, pues podría ser un elemento que desvía la atención sobre estos casos considerando el volumen de casos en, por ejemplo, el Bajo Atrato.

⁵⁸ De ellos, el Consejo Comunitario Menor del río Juradó, la Comunidad de Partado y el Consejo Comunitario de Cupica en representación de la Comunidad Afrocolombiana de Cupica fueron incluidos en el RUV en 2015.

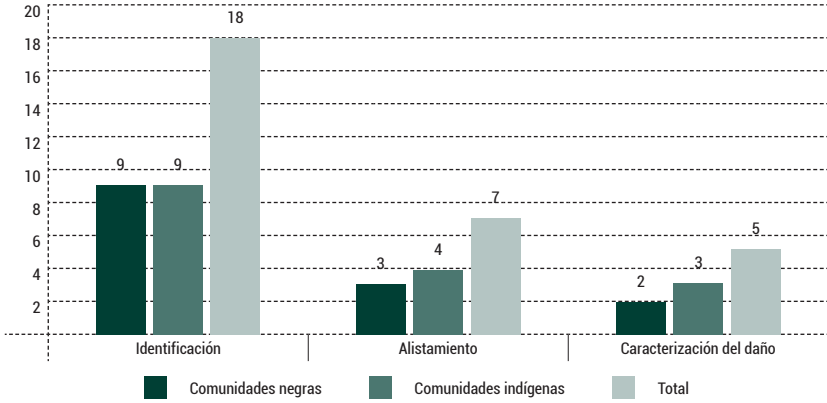
Ahora bien, un líder del Consejo Comunitario de Cupica sugirió que el estancamiento de su proceso puede deberse a errores en la representación ejercida por la URT al Consejo Comunitario. Sin embargo, también hizo alusión a un grave problema de desinformación. Por un lado, mencionaba que las comunidades no tienen el conocimiento suficiente sobre el programa de reparación colectiva, sobre los Decretos-Ley Étnicos e, incluso, sobre consulta previa. Por el otro, identificó debilidades al interior de las comunidades para divulgar la información respecto al avance del proceso. Por ejemplo, no todos los miembros de la junta directiva tienen conocimiento sobre la conformación del grupo de apoyo (Entrevista 7, líder del Consejo Comunitario de Cupica, 20 de abril 2023).

En cuanto a las diferencias entre el avance de los procesos en comunidades negras y comunidades indígenas, considerando que la cantidad de comunidades negras es más del doble de la cantidad de comunidades indígenas y que son muy pocos los sujetos en la subregión, las diferencias entre el número de sujetos en alistamiento y el tiempo que llevan enrutados no aportan al análisis comparativo.

Subregión del Baudó

En el Baudó se encuentran treinta (30) sujetos colectivos inscritos en el RUV (el 29 % del total departamental), es decir, solo un sujeto menos que en el Bajo Atrato. Contrario a lo que ocurre en esa subregión, la reparación colectiva en el Baudó es en su mayoría indígena: dieciséis (16) comunidades indígenas frente a catorce (14) comunidades negras. El grueso de la reparación colectiva está en el municipio del Bajo Baudó (12), seguido de Alto Baudó (10) y el Medio Baudó (8).

Figura 39. Distribución de sujetos colectivos étnicos en las fases de la ruta de reparación colectiva en la subregión del Baudó



Nota. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, 2023.

En esta subregión, veinticinco (25) colectivos, doce (12) comunidades negras⁵⁹ y trece (13) comunidades indígenas⁶⁰ se encuentran embotellados en las primeras dos fases de la ruta de reparación, lo que corresponde a un 83 % del total. Las otras cinco (5) comunidades (el Resguardo Indígena Comunidad río Purrichá, el Resguardo Embera Dobida Chigorodó Memba, el Resguardo Juribida Chori Alto Baudó, el Consejo Comunitario Mayor de río Pepe y el Consejo Comunitario Pizarro), es decir el 16,67 % restante, se encuentra en fase de caracterización del daño.

⁵⁹ En fase de identificación se encuentran el Consejo Comunitario Local Unión Berrecui, el Consejo Comunitario Bellavista Dubaza, el Consejo Comunitario San Francisco de Cuguchó, el Consejo Comunitario Pavasa, el Consejo Comunitario San Andrés de Usaraga, la Comunidad del Consejo Comunitario San Agustín de Terrón, Consejo Comunitario Virudó, el Consejo Comunitario Piliza y el Consejo Comunitario de Cuevita. En fase de alistamiento se encuentran el Consejo Comunitario Sivirú, el Consejo Comunitario Villa María Purrichá y el Consejo Comunitario de Puerto Echevery.

⁶⁰ En fase de identificación se encuentran el Resguardo Indígena Pueblito de la Quebrada río Quera, el Resguardo Indígena Sirena Berrecuy, el Resguardo Indígena Patio Bonito, la Comunidad Resguardo Indígena Dearade Biakirude, la Comunidad del Resguardo Indígena Dominico Londoño y Apartadó, la Comunidad del Resguardo Indígena Puerto Alegre y La Divisa, el Resguardo Indígena Trapiche del río Pepe, el Resguardo Indígena Agua Clara Bella Luz y el Resguardo Indígena Puerto Libia Tripicay. En fase de alistamiento se encuentran el Pueblo Wounaan-Asaiba, el Resguardo Indígena río Orpua, el Resguardo Indígena Puerto Libre del río Pepe y el Resguardo Indígena de los ríos Catrú, el Dubasa y Ancosó.

Dieciocho (18) sujetos colectivos se encuentran en la fase de identificación⁶¹; sin embargo, cabe establecer ciertas salvedades. La fase tiene una duración promedio de 1,3 años que, en comparación con las otras subregiones, es una cifra baja. Esto se debe a que la gran mayoría de los procesos de reparación colectiva en el Baudó, el 77 % para ser exactos, es bastante reciente⁶². Como casos antiguos, es decir aquellos que ingresaron al RUV entre 2015 y 2018⁶³, se identificaron siete (7) procesos de reparación colectiva: uno (1) está en fase de identificación⁶⁴, dos (2) en alistamiento⁶⁵ y cuatro (4) están en caracterización del daño⁶⁶.

Es posible que la mayoría de los sujetos colectivos en la subregión haya sido registrada recientemente en el RUV por la crisis humanitaria que atraviesa el Baudó. Al tratarse de un corredor estratégico para el narcotráfico, en tanto conecta el Bajo Atrato y Darién con la Costa Pacífica, los grupos armados que hacen presencia en el departamento —sobre todo el EGC y el ELN— se disputan el control social y territorial sobre la subregión. Con la firma de los Acuerdos de Paz con las Farc-EP esta situación se ha intensificado pues, como se mencionó en el primer apartado, los grupos armados buscan apoderarse de los espacios que las Farc-EP solían ocupar.

Más allá de la situación de vulnerabilidad en que se encuentran las comunidades de la subregión por la confrontación armada (desplazamientos masivos, confinamiento, asesinatos selectivos, entre otros), la crisis humanitaria también ha motivado a los líderes comunitarios a fortalecer sus procesos de exigibilidad de derechos. Es importante tener en cuenta

61 Ver notas al pie 58 y 59.

62 Específicamente, en 2021 fueron inscritos tres (3) consejos comunitarios y un (1) resguardo indígena; en 2022 fueron inscritas diecinueve (19) comunidades: nueve (9) comunidades negras y diez (10) comunidades indígenas.

63 Solo un sujeto, el Resguardo Indígena del río Orpua, ingresó al registro en 2019. Este no se tuvo en cuenta para calcular el porcentaje de procesos nuevos ni en el conteo de sujetos antiguos.

64 Consejo Comunitario Local Unión Berrecui.

65 El Pueblo Wounaan-Asaiba y el Resguardo Indígena de los ríos Catrú, Dubasa y Ancosó.

66 Los resguardos Embera Dobida Chigorodo Memba, Juribida Chori Alto Baudó, Comunidad río Purricha y el Consejo Comunitario Mayor de río Pepe, entraron al RUV entre 2015 y 2016. Los primeros tres instalaron la consulta previa en 2021 y desde entonces el proceso está estancado. El último no ha instalado la consulta previa.

que la Sentencia C-588 de 2019 prorrogó la Ley 1448 y los Decretos-Ley Étnicos por diez (10) años más, reconociendo así el mandato de protección de las víctimas del Estado y que sus derechos aún no han sido garantizados.

En cuanto a las variaciones de los procesos de una categoría étnica frente a la otra estas son mínimas. Los procesos de reparación colectiva en el Baudó han avanzado hasta la fase de caracterización y estos son primordialmente casos indígenas. Sin embargo, la brecha es de un (1) caso. Lo mismo ocurre en la fase de alistamiento. En cuanto a la fase de identificación, la cantidad de comunidades indígenas y negras es exactamente la misma. En términos porcentuales, las diferencias no son notables, a excepción de la fase de identificación.

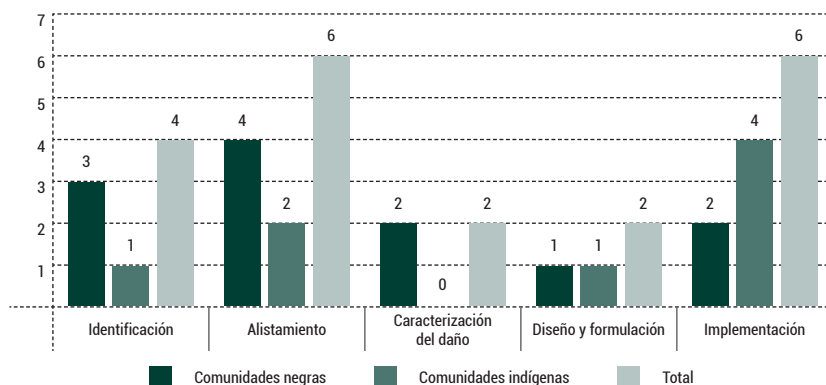
Cabe señalar que, en términos temporales, las comunidades negras en alistamiento llevan 1,7 años enrutados mientras que las indígenas llevan 4,3. Esto se debe a que los casos indígenas son esencialmente casos antiguos, mientras que los casos de comunidades negras son recientes. Llama la atención el proceso del Resguardo Wounaan Asaiba, que fue incluido en 2016 al RUV y que a la fecha sigue en fase de alistamiento. Es decir, este resguardo lleva siete (7) años a la espera de la Uariv para poder materializar su proceso de reparación colectiva.

Esta subregión plantea dos retos importantes. Primero, como se mencionó anteriormente, es un territorio en el cual el conflicto armado es bastante álgido, lo que probablemente sea un obstáculo para realizar las jornadas que se requieren en cada fase de la ruta —sobre todo para la fase de caracterización— y terminen dilatándose los procesos (Entrevista 15, exfuncionaria de la Uariv, 11 de abril de 2023). Este ha sido el caso, por ejemplo, del Resguardo Indígena Comunidad río Purrichá. Segundo, esta es la subregión donde acceder al territorio es más complicado, por lo que serán varias las externalidades que eleven los costos de la reparación de los colectivos en el Baudó.

Subregiones del Atrato

En esta subregión, veinte (20) sujetos colectivos están inscritos en el RUV, es decir el 19,42 % del total de colectivos en el departamento. Este porcentaje equivale a doce (12) comunidades negras y ocho (8) indígenas, distribuidas principalmente entre los municipios de Quibdó (5), seguido de Río Quito (4), Bojayá (4), el Carmen de Atrato (3), Bagadó (2) y Medio Atrato (2).

Figura 40. Distribución de sujetos colectivos étnicos en las fases de la ruta de reparación colectiva en la subregión del Atrato



Nota. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, 2023.

Para el Cinep/PPP llama la atención que exactamente la mitad de las comunidades étnicas se encuentra estancada en las dos primeras fases de la ruta de reparación: cuatro (4) en identificación⁶⁷ y seis (6) en alistamiento⁶⁸. Sin embargo, todos los procesos en identificación son de sujetos colectivos que ingresaron al RUV recientemente⁶⁹, por lo que el embotellamiento

⁶⁷ El Consejo Comunitario La Soledad, el Resguardo Indígena Opogado Doguado, el Consejo Comunitario Mayor de Paimadó y el Consejo Comunitario San Isidro.

⁶⁸ El Resguardo Indígena Miasa de Partadó, el Resguardo Indígena Embera del río Bebara, el Consejo Comunitario Guayabal, el Consejo Comunitario de Tutunendo y Negua, el Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Campesina Integral del Atrato y el Consejo Comunitario Villa-Conto.

⁶⁹ Los cuatro (4) colectivos fueron incluidos en el RUV durante la primera mitad de 2022.

se presenta, ante todo, en el alistamiento. Para la muestra, el Resguardo Indígena Miasa de Partadó, municipio de Quibdó, fue incluido en el RUV en 2015; es decir, lleva más de siete años y medio en ruta de reparación y está en fase de alistamiento. Igualmente, el Resguardo Indígena Embera del río Bebara del municipio de Medio Atrato, lleva casi siete años en la ruta y también está en fase de alistamiento.

De las diez (10) comunidades restantes, cuatro (4) se encuentran en caracterización⁷⁰ y formulación⁷¹ —dos en cada fase— y seis (6) en implementación. Por lo anterior, después del Bajo Atrato esta es la subregión donde más sujetos han alcanzado la última fase de la ruta. Se considera que esto obedece a que, en comparación con otras subregiones del departamento, es más sencillo acceder a los territorios en el Alto y Medio Atrato y, como se mencionó en el primer apartado, esto tiene un impacto positivo pues son más los recursos que se van a la reparación efectiva de los colectivos. Adicionalmente, la subregión cuenta con casos emblemáticos de violaciones a los derechos humanos y al derecho internacional humanitario (DIH), como es el caso de la comunidad de Bellavista y de las diecinueve (19) comunidades de Bojayá. Al tratarse de casos ampliamente reconocidos a nivel nacional e internacional, esto genera presión adicional sobre el Estado que, en consecuencia, procura responder de forma diligente.

No obstante, en esta subregión el exiguo avance de la reparación colectiva para las comunidades negras es evidente. El 58 % de los procesos, es decir siete (7), se encuentra entre las fases de identificación y alistamiento⁷². Si a esto se añaden los dos (2) sujetos en fase de caracterización del daño⁷³, el 75 % de las comunidades negras se encuentra embotellada en las primeras tres fases de la ruta de reparación mientras

70 El Consejo Comunitario Mayor de la Asociación Popular Campesina del Alto Atrato (46 comunidades del municipio de Bagadó, Incluida Villa Claret) y el Consejo Comunitario General del río Baudó y sus Afluentes.

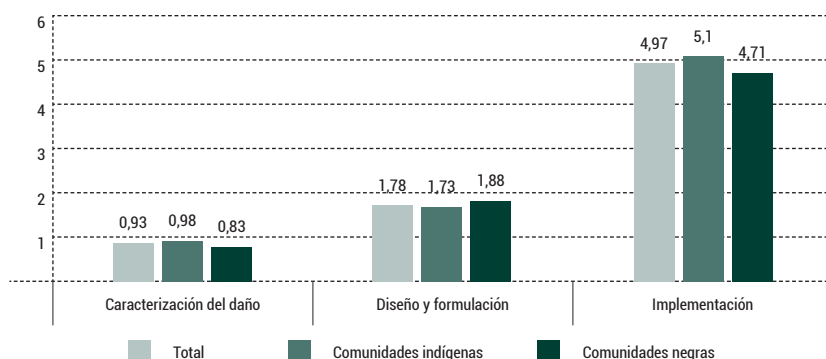
71 Las comunidades del Cabildo Mayor Indígena del Carmen de Atrato y los Consejos Comunitarios de Bojayá.

72 Ver notas al pie 66 y 67.

73 Ver nota al pie 69.

que solo dos (2) han aprobado su PIRC⁷⁴. Por su parte, solo tres (3) comunidades indígenas se encuentran en las primeras dos fases de la ruta y el resto se encuentran en las fases de formulación⁷⁵ y, especialmente, de implementación. Los cuatro (4) sujetos indígenas en esta última fase, además de ser la mayoría, duplican la cantidad de sujetos negros.

Figura 41. Duración de las fases de la ruta de reparación colectiva en la subregión del Atrato



Nota. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, 2023.

Como se ha evidenciado, aunque el porcentaje de procesos de reparación colectiva embotellados en las primeras fases de la ruta es menor que en el del resto de las subregiones, la situación en el Alto y Medio Atrato no deja de ser preocupante. En promedio, la fase de caracterización está tomando 0,93 años en realizarse, superando el tiempo que toma en el Bajo Atrato y en el San Juan. Lo mismo ocurre con la fase de formulación, la cual está tardando 1,78 años. Dicho de otro modo, desde la inclusión en el RUV hasta la protocolización del PIRC, un sujeto colectivo étnico del Alto y Medio Atrato puede demorar 3,21 años.

El caso de Cocomopoca es bastante demostrativo. Desde 2018, cuando fue instalada la consulta previa, el proceso quedó

74 La Comunidad Afro de Bellavista y el Consejo Comunitario Local de Tangüí.

75 Ver nota al pie 66 y 67.

estancado en fase de caracterización de los daños. Un líder del Consejo Comunitario indicó que esto se debe, principalmente, a los cambios recurrentes de personal que prorrogan la realización de jornadas y obligan a repetir los ejercicios de recolección de información:

Realizábamos un evento, íbamos una vez las comunidades y cuando fichábamos para volver, ya habían cambiado ese funcionario. Ese funcionario llegaba con un discurso diferente a las comunidades, que la información había que volver a levantar[la], hubo informaciones que la gente de las comunidades [dijo]: "Estamos cansados porque eso ya lo hemos hecho". Ahí nos han dilatado el tiempo (Entrevista 3, líder de Cocomopoca, 15 de marzo de 2023).

En cuanto a la implementación, en la subregión esta fase ha tomado en promedio 4,97 años, a pesar de que cinco (5) de los seis (6) colectivos con PIRC aprobado ya han implementado más de la mitad de las medidas en el plan, siendo el proceso más adelantado el del Resguardo Sabaleta (el cual ha implementado el 76 % del PIRC) y el más conocido el de la Comunidad Afro de Bellavista (el cual ha implementado el 62,5 % del PIRC). Sin embargo, eso es todo lo que han avanzado en cinco (5) y cuatro (4) años, respectivamente. Esto hace que, en términos del avance de la implementación, el Alto y Medio Atrato sea el escenario más alentador, más no por eso satisfactorio.

A modo de cierre, los hallazgos presentados en este capítulo evidencian la exigua implementación del programa de reparación colectiva en Chocó, departamento en el cual se encuentra el 12 % de los procesos en el programa a nivel nacional. Los obstáculos para la ejecución de la política, identificados por el Cinep/PPP en los tres niveles de análisis propuestos, parecen superar su diseño e, incluso, las capacidades de la Uariv como entidad administrativa.

Tras doce (12) años de la promulgación de la Ley 1448, los Decretos-Ley Étnicos y la puesta en marcha del programa de reparación colectiva, el lento avance de los procesos étnicos

en el departamento resulta preocupante, sobre todo en las subregiones de la Costa Pacífica y del San Juan, donde la relación entre los sujetos embotellados en las primeras dos fases de la ruta y la duración del embotellamiento son más alarmantes. De igual forma, en un departamento donde el 53 % de los procesos corresponde a comunidades negras es problemático que sean estos los más rezagados. Por esto y por lo anterior, el panorama es poco alentador.

Tabla 6. Sujetos colectivos étnicos del Alto y Medio Atrato en fase de implementación

Nombre del sujeto	Avance de la implementación	Municipio
Resguardo Indígena Tahami del Alto Andágueda	0 - 50 %	Bagadó
Comunidad Afro de Bellavista	50,1 % - 100 %	Bojayá
Comunidad Indígena de La Puria	50,1 % - 100 %	El Carmen de Atrato
Resguardo Sabaleta	50,1 % - 100 %	El Carmen de Atrato
Consejo Comunitario Local de Tanguí	50,1 % - 100 %	Medio Atrato
Comunidad Indígena Embera Dóbida de Bojayá	50,1 % - 100 %	Bojayá

Nota. Esta tabla presenta los sujetos colectivos étnicos del Alto y Medio Atrato en fase de implementación y especifica el municipio en que se encuentra ubicada la comunidad, así como el avance en la implementación de las medidas en el PIRC. Elaboración propia a partir de datos proporcionados por la Uariv, 2023.

No obstante, el principal hallazgo de este capítulo sería la insatisfacción generalizada entre los sujetos de reparación colectiva de Chocó. El desgaste y la decepción, resultado de los retos que año a año han enfrentado las comunidades y que han hecho más larga y maltrecha la ruta, hacen un fuerte contraste con las expectativas que tenían en las primeras fases. El programa planteó una serie de objetivos, de compromisos y de promesas a los colectivos, todos ellos orientados a la transformación de unas realidades golpeadas por el conflicto armado, pero también por el abandono histórico del Estado.

En consecuencia, en el último capítulo se presentan las conclusiones de este informe y se evalúa si el programa de

reparación colectiva y el de restitución de derechos territoriales han cumplido las promesas de transformación. De igual forma, el Cinep/PPP presentará una serie de recomendaciones encaminadas al desembotellamiento de los procesos de restitución de territorios colectivos y de reparación colectiva.

**De las ilusiones
de la reparación
transformadora a
las decepciones
de la reparación
integral**



LA POLÍTICA DE VÍCTIMAS Y RESTITUCIÓN DE TIERRAS SURGE DESPUÉS de años de silencio en la agenda sobre temas de paz y soluciones al problema agrario, por lo que el panorama era propicio para pensar de manera positiva hacia el futuro, al ponerse de presente y pensar en las posibilidades para la reparación integral, pero también sobre la inequidad en la tenencia de la tierra y en el acceso a los derechos. Sin embargo, lo que se evidencia en este informe es que la política se ha quedado corta al encontrarse de frente con los problemas ligados a la falta de control del Estado sobre territorios como el de Chocó, el racismo estructural, subregistros o diferencias entre los distintos sistemas de información estatales y con la magnitud de los estragos del conflicto, además de la violencia incesante.

Sin duda la Ley 1448 y los Decretos-Ley Étnicos marcan hitos para la asistencia, la atención y la reparación integral de las víctimas en un país con un conflicto social y armado longevo, al situar a las víctimas en el centro y al darle un lugar a la política de víctimas dentro de la política social con recursos importantes, con metas y con el enorme reto para las entidades de llenar de contenido a las grandes ambiciones de las normas. Todo ello en contextos en los que las condiciones de desigualdad y marginalización siguen siendo alarmantes, la violencia ejercida por grupos armados continúa victimizando a la población civil y los móviles de la guerra siguen intactos, acomodados a nuevas presencias y configuraciones territoriales.

Para hacer un balance del proceso de reparación integral en Chocó es necesario volver a lo estipulado en las normas,

pero también a los fundamentos de lo que se ha llamado la *reparación transformadora*, en tanto es allí donde se encuentra la génesis de la reparación integral. No es suficiente hablar de números o datos de avance de sujetos en los programas o las rutas porque los procesos se encuentran con las expectativas, demandas y necesidades de atención y reparación de individuos, comunidades étnicas y campesinas que no solo han sufrido por los rigores de la guerra, sino por el abandono estatal al que han estado sometidas desde siempre.

En un departamento históricamente marginado como Chocó, en el que las comunidades étnicas y campesinas que han sido víctimas del conflicto armado ya eran pobres y discriminadas desde antes de los hechos de violencia, la reparación no podía ser pensada solo para 'corregir' o devolver a esas víctimas a la situación inicial. Tampoco como una política social de distribución de recursos a una población vulnerable víctima de graves violaciones de derechos. De hecho, teóricamente se tuvo en cuenta que esas condiciones de marginación y desigualdad fueron base y caldo de cultivo para una guerra que aún hoy no cesa, como no cesan esas condiciones iniciales, especialmente en lo que respecta a la distribución de la riqueza y las desigualdades en materia agraria. Para responder a esa realidad surge la reparación transformadora, que busca 'transformar' esas circunstancias que fueron favorecedoras y que propiciaron el conflicto armado y social, siendo un instrumento de restauración por las afectaciones causadas, pero también una oportunidad para encaminar esfuerzos hacia una sociedad más justa y hacia la superación de condiciones de exclusión y desigualdad (Rodrigo Uprimny-Yepes D. E.-R., 2010).

De estos postulados toman inspiración los redactores y formuladores de la política de víctimas y restitución de tierras, que encuentra su fundamento jurídico en la Ley 1448 de 2011, cuyo artículo 25 establece el derecho a la Reparación Integral: "Las víctimas tienen derecho a ser reparadas de manera adecuada, diferenciada, *transformadora* y efectiva por el daño

que han sufrido como consecuencia de las violaciones de que trata el artículo 3 de la presente Ley".

El Decreto 1084 de 2015 establece el enfoque transformador para las medidas de asistencia, atención y reparación integral (artículo 2.2.1.5), diciendo que:

Las medidas de reparación contenidas en la presente Parte buscan contribuir a la eliminación de los esquemas de discriminación y marginación que contribuyeron a la victimización, bajo el entendido que transformando dichas condiciones se evita la repetición de los hechos y se sientan las bases para la reconciliación en el país.

El enfoque transformador orienta las acciones y medidas contenidas en la presente Parte hacia la profundización de la democracia y el fortalecimiento de las capacidades de las personas, comunidades e instituciones para su interrelación en el marco de la recuperación de la confianza ciudadana en las instituciones. Asimismo, las orienta a la recuperación o reconstrucción de un proyecto de vida digno y estable de las víctimas.

Cabe recordar en este punto que la restitución de tierras es parte de la reparación integral y que no puede ser vista como un proceso paralelo al de la reparación colectiva. Esta visión de separación es consecuencia de las formas de funcionamiento y especialización del Estado, que es claramente necesaria para la administración y la ejecución de los programas, siendo política y jurídicamente distintos. Sin embargo, es importante que el Gobierno nacional y las instancias concernidas en la toma de las decisiones sobre estas materias tengan en cuenta que no puede haber reparación colectiva completa y efectiva sin restitución de derechos territoriales para las comunidades étnicas de Chocó, y viceversa.

Como se evidencia en los capítulos anteriores, las comunidades no ejercen soberanía ni autonomía sobre sus territorios colectivos que han sido despojados y, en ese sentido, las

medidas de reparación formuladas en el PIRC tienden a verse fuertemente limitadas, sobre todo en subregiones de Chocó como el Baudó o el Bajo Atrato donde es crítica la situación de desposesión de las tierras tituladas. Además, es claro que para las comunidades los procesos no pueden desligarse y que sin el uso y usufructo de sus territorios no es posible la garantía o satisfacción de otros derechos a cabalidad como lo es el de la reparación.

Si bien existen grandes avances, el presente informe demuestra que las cifras de los dos programas en Chocó son deficientes; además evidencian un panorama desalentador y los enormes problemas y desafíos que enfrentan la Uariv y la URT —y las demás entidades del SNARIV— para implementarlos. Se registran diferentes razones, que pasan por las condiciones de los territorios, los obstáculos que devienen de la estructura del Estado y la naturaleza de estas entidades, pero también la ineficiencia y la inoperancia institucionales que repercuten en la desilusión y fracturan la confianza de las comunidades chocoanas a las que tantas veces se les ha incumplido y que, además, siguen estando rezagadas comparadas con el resto del país.

Los procesos de reparación colectiva y de restitución de tierras se ven obstaculizados por los mismos problemas del Estado como el racismo estructural que mantiene rezagado al departamento de Chocó cuya población étnica supera el 95 %. Así, continúan diferencias entre comunidades indígenas y comunidades negras; específicamente, se corrobora que estas últimas resultan desfavorecidas en mayor medida desde los resultados de los dos programas. Otros problemas estructurales estatales como la desarticulación inter e intrainstitucional, el desborde de las capacidades técnicas y financieras de las entidades, pero, sobre todo, la falta de control y de seguridad en los territorios, que se traduce en una violencia incesante y generalizada, limitan el cumplimiento de los objetivos. De manera que mientras persista el conflicto armado y las mismas condiciones de desigualdad, las poblaciones de Chocó

seguirán siendo victimizadas y los propósitos de la reparación integral no serán cumplidos.

El presente informe ha puesto en evidencia que el Estado colombiano ha realizado esfuerzos por corregir el problema de restituir los derechos y de reparar integralmente a las comunidades víctimas en Chocó, pero estos esfuerzos han sido insuficientes para la implementación efectiva de los programas y para dar respuesta a las expectativas de las comunidades del departamento, cuyos resultados se ven cada vez más limitados y alejados de los objetivos inicialmente propuestos. En ese sentido, los programas de Restitución de Derechos Territoriales y de Reparación Colectiva no han tenido vocación para encaminarse hacia el cumplimiento de los objetivos propuestos como la eliminación de esquemas de discriminación y marginación o la reconstrucción de proyectos de vida dignos y estables de estas comunidades étnicas ni en materia social ni en materia agraria. De hecho, la persistencia de las desigualdades y de las promesas incumplidas por el Estado al departamento de Chocó se traducen en el debilitamiento de la democracia y en la exacerbación de la violencia social y política, alejándose cada vez más del espíritu de la reparación transformadora por causa de las promesas incumplidas y la falta de garantía de los derechos fundamentales. A continuación, se presentan las conclusiones y recomendaciones por cada uno de los procesos expuestos acá.

La restitución de derechos territoriales y los cuellos de botella que impiden su materialización

La política de restitución de tierras para grupos étnicos tiene un objetivo claro: restituir a los grupos étnicos sus derechos territoriales para que puedan asumir el control de sus territorios a través de sus autoridades según formas de vida y de desarrollo económico propias. Este objetivo parte del supuesto de que

la supervivencia de los grupos étnicos está estrechamente relacionada con la posibilidad de habitar y ejercer su gobierno sobre los territorios ancestrales. Sin embargo, no se trata simplemente de devolver los territorios, pues la política se debe articular con las reparaciones para garantizar las condiciones de vida digna al interior de dichos territorios.

Pasados más de doce años este objetivo no se ha cumplido y las promesas incumplidas están ocasionando una pérdida de legitimidad del Estado frente a las comunidades. De los 135 sujetos colectivos analizados, solo el 6,6 % ha recibido medidas judiciales para la restitución de sus derechos territoriales, las cuales no han llegado a cumplirse ni en un 40 %. Si no se atienden pronto las causas que generan el estancamiento de los procesos es posible que se llegue al 10 de junio de 2031, fecha de finalización de la política de restitución, sin que se resuelvan las solicitudes de restitución de derechos territoriales. Es importante resaltar que la política de restitución ya se prorrogó una vez, pues el término original de vigencia de la Ley 1448 de 2011 y los Decretos-Ley 4633 y 4635 de 2011 era de diez años (hasta 2021). Este incumplimiento sistemático y masivo en el caso de las solicitudes de restitución de derechos territoriales es el resultado de los problemas ya identificados, los cuales serán categorizados, a continuación, en siete cuellos de botella que resultan de los hallazgos presentados en el capítulo dos. Además, se explica por qué estas causas se alimentan entre sí.

1. Presencia de actores armados y vacíos de información que impiden el avance del proceso. La presencia y el control territorial que ejercen los grupos armados en todos los municipios del departamento de Chocó dificulta el desarrollo de los procesos necesarios en las diferentes etapas de restitución (administrativa, judicial y posfallo), lo que se suma a las dificultades de acceso a los territorios por parte de los funcionarios de la URT y de otras entidades públicas por falta de infraestructura. A las dificultades para acceder a los territorios, se suma la documentación incompleta, errada o desactualizada que reposa en las entidades estatales y que debe ser obtenida

en el transcurso del proceso, incluso a través de órdenes de desacato proferidas por los jueces de restitución, lo que aumenta la carga burocrática por la apertura de incidentes en los procesos y, en consecuencia, genera retrasos en los tiempos estipulados por la ley. Esto trae como resultado una serie de vacíos de información que puede generar errores y reprocesos en fases como la presentación de la demanda por parte de la URT o que pueden repercutir en las decisiones tomadas por el juzgado de restitución, lo cual limita la efectividad de las medidas que no necesariamente respondan a las necesidades y realidades de los sujetos colectivos. La falta de información actualizada es preocupante y, como se verá a continuación, repercute en casi todos los cuellos de botella identificados.

2. Capacidad instalada insuficiente de la URT. La capacidad institucional instalada de la URT resulta insuficiente para atender las solicitudes de restitución, lo que deriva en solicitudes y trámites atascados. Este es un fenómeno que se presenta a nivel nacional. A 31 diciembre de 2020 existían 127 960 solicitudes a nivel nacional, de las cuales 13 767 se encontraban pendientes por resolver en zonas microfocalizadas y 18 914 se encontraban pendientes por iniciar el trámite, es decir, que ni siquiera habían surtido la etapa de análisis previo. Esto muestra que, faltando menos de 6 meses para el vencimiento del término de vigencia inicialmente planteado para la Ley 1448 de 2011, un 25,54 % de las solicitudes no se resolvieron ni se había iniciado su estudio preliminar⁷⁶.

⁷⁶ El artículo 208 de la Ley 1448 de 2011 había establecido que la política de restitución de tierras tendría una vigencia de 10 años, es decir, hasta el 10 de junio de 2021.

Tabla 7. Estado de las solicitudes de restitución en 2020

Estado de las solicitudes de restitución a 31 de diciembre de 2020	Número	Porcentaje
a. Solicitudes por iniciar trámite	18 914	14,78 %
b. Solicitudes pendientes por resolver en zonas microfocalizadas	13 767	10,76 %
c. Solicitudes en zonas no microfocalizadas	7 280	5,69 %
d. Solicitudes no inscritas en el RTDAF	57 326	44,80 %
e. Solicitudes inscritas en el RTDAF	30 715	24 %
f. Solicitudes con demanda (etapa judicial)	24 893	19,45 %
Total de solicitudes de restitución (a+b+c+d+e)	127 960	100 %

Nota. Elaboración propia con base en los datos del CONPES 4031 de 2021.

El dato nacional coincide con los procesos étnicos de Chocó, pues el 29 % de los casos en etapa administrativa lleva más de 5 años en la misma fase. Además, continúan llegando solicitudes a la cola que se acumularán a las que no se han procesado. Hasta 2017, la URT había logrado evacuar de la fase administrativa casi la misma cantidad de solicitudes que recibía, pero a partir de este año empezó a acumular solicitudes sin finalización de la etapa administrativa, lo que coincide con el cierre de la oficina territorial de Quibdó. Esto indica claramente la carga por resolver que tiene la URT con un personal de planta que ha resultado insuficiente para la tarea. Finalmente, si bien es cierto que la mayoría de los sujetos étnicos de Chocó ya cuenta con solicitudes de restitución de derechos territoriales, por lo que no se proyecta que la cola siga aumentando, es de esperar que los sujetos estancados en la cola tarden entre 3 y 4 años para pasar a la etapa judicial, debido a la baja capacidad administrativa de la Entidad para responder con diligencia ante estas demandas.

El represamiento en las solicitudes por iniciar estudio preliminar y por resolver en zonas microfocalizadas continúa en 2024 con un 26,03 % del total de las solicitudes.

Tabla 8. Estado de las solicitudes de restitución en 2024

Estado de las solicitudes de restitución a 31 de mayo de 2024	Número	Porcentaje
a. Solicitudes por iniciar trámite	18 504	11,91 %
b. Solicitudes pendientes por resolver en zonas microfocalizadas	21 939	14,12 %
c. Solicitudes en zonas no microfocalizadas	8 641	5,56 %
d. Solicitudes no inscritas en el RTDAF	66 148	42,57 %
e. Solicitudes inscritas en el RTDAF	40 153	25,84 %
f. Solicitudes con demanda (etapa judicial)	36 665	23,60 %
Total de solicitudes de restitución (a+b+c+d+e)	155 385	100 %

Nota. Elaboración propia con base en los datos publicados en la página web de la URT.

3. Ausencia de una burocracia especializada. Se encontró que las fallas en las demandas y el material probatorio incompleto que las acompaña es un cuello de botella importante, al generar reprocesos porque los jueces inadmiten o rechazan las demandas para que la URT corrija los errores detectados, por lo que los funcionarios de la URT deben reelaborar las demandas. Estas fallas tienen distintas explicaciones, dentro de las que se encuentran la sobrecarga laboral que enfrentan los funcionarios de la URT al tener que atender los casos en cola y las nuevas solicitudes, pero también por su falta de capacitación en los aspectos técnicos de la demanda y el proceso. Esta falta de capacitación no solo se observa dentro de la URT, sino también dentro de distintas entidades que deben cumplir con las órdenes judiciales y que no cuentan con conocimientos necesarios como el de enfoque étnico y de género, así como sobre las características particulares del territorio chocoano, necesarias a la hora de desarrollar acciones específicas con los sujetos étnicos. La práctica de suplir los cargos con contratistas empeora la situación, pues estos requieren un proceso de aprendizaje que se reinicia cada vez que son reemplazados, por lo que su conocimiento sobre las particularidades de cada proceso también se pierde. Lo anterior genera retrasos en los procesos, así como inconformidades dentro de las comunidades étnicas, que afectan su proceso de reparación integral.

4. Articulación interinstitucional y sobrecarga judicial. Como ya se ha mencionado, durante el proceso de restitución de tierras y en la etapa de posfallo es necesaria la articulación de entidades que pertenecen a distintos sectores del Estado. Sin embargo, el desconocimiento por parte de las entidades sobre su accionar dentro del proceso de restitución de derechos territoriales; la poca disposición para generar acciones conjuntas entre los distintos niveles local, regional y nacional, así como intereses políticos dentro de las entidades, minan su capacidad para cumplir con sus funciones.

El incumplimiento de estas entidades frente a los requerimientos de la URT y las órdenes judiciales entorpece los procesos y obliga a los apoderados y solicitantes a acudir a tutelas, memoriales e incidentes de desacato para avanzar en los procesos. A pesar de que la coordinación es uno de los principios que debe orientar las acciones y procedimientos administrativos, en varias ocasiones ha sido necesario que los jueces asuman el rol de coordinadores de las acciones administrativas a través de sus poderes correctivos, lo que implica una mayor carga de trabajo para los juzgados de restitución de tierras. Esa carga no se previó en el diseño inicial del proceso de restitución, pues se partía del supuesto de que la caracterización de afectaciones territoriales y la demanda ya contenían las pruebas necesarias para que los jueces se pronunciaran a través de la sentencia, lo que disminuye los incentivos para que los jueces dediquen su accionar a la solución de casos étnicos y aumenta los tiempos previstos en las distintas fases de las etapas administrativa, judicial y posfallo.

5. Ocupantes no étnicos. No existen reglas claras para los ocupantes identificados en los procesos étnicos. Dentro del conjunto de *ocupantes no étnicos* se encuentran los terceros con títulos individuales, los opositores, los segundos ocupantes, los terceros ocupantes de mala fe e incluso los reclamantes individuales de tierras. Para navegar entre estas categorías es crucial la identificación de quiénes hacen parte de las comunidades, lo que depende en gran medida de los

autocensos con los que cuentan las autoridades étnicas. No obstante, muchas de ellas no han recibido el apoyo institucional necesario para adelantar esta tarea en territorios que son bastante extensos. Esto ocasiona dificultades a la hora de determinar las entidades responsables de identificar a los ocupantes no étnicos y extiende la duración de los procesos porque la información debe ser recopilada para determinar quiénes pueden permanecer en el territorio.

Además, la falta de información sobre los predios que cuentan con títulos individuales anteriores a la titulación colectiva y las pretensiones cruzadas con reclamantes individuales que están al interior de títulos colectivos también retrasa el avance del proceso. En virtud de la acumulación de procesos que se debe realizar sobre reclamaciones que versen sobre el mismo predio, estas solicitudes se deben resolver concomitantemente al fallo sobre la solicitud de restitución de derechos territoriales, lo que ocasiona represamientos en el avance de los casos étnicos.

6. Conflictos intra e interétnicos. Estos conflictos, en su gran mayoría, son consecuencia de la insuficiente documentación y de procedimientos mal realizados por entidades estatales a lo largo de la historia, que deben ser rectificados en el proceso judicial. Por ejemplo, los linderos entre diferentes títulos colectivos están mal trazados, no existe información catastral adecuada y no se realizaron las visitas que ordenaba la normativa vigente para identificar títulos de propiedad privada y los terceros ocupantes. Estos choques han generado complejidades dentro del proceso pues, aunque la Ley indica que deben ser resueltos durante la etapa administrativa, en muchos casos no es posible, pues la responsabilidad no recae en las comunidades, sino en la rectificación de procedimientos estatales. Así, los conflictos llegan sin resolverse al momento de pasar a la etapa judicial, lo que crea mayores dificultades a los jueces de restitución de tierras, quienes debe resolver por vía judicial las diferencias.

.....

Incluso una vez obtenida la sentencia casos como el del Alto Andágueda, en Lloró, llevan ocho años en la etapa de posfallo a la espera, entre otras cosas, del deslinde y el amojonamiento con el territorio de Cocomopoca por parte de la ANT. Estas deficiencias por parte de las entidades estatales ocasionan retrasos en el proceso, pero además incumplimientos en el proceso de restitución de derechos territoriales de los sujetos étnicos que ya cuentan con sentencia.

7. La lógica del desarrollo despojador y la restitución material.

Existe un modelo de desarrollo agroindustrial y extractivista que se ha implantado en los territorios de las comunidades étnicas. Este modelo está acompañado de repertorios de violencia que explican en parte la presencia de actores armados identificada como uno de los cuellos de botella y que impiden a las comunidades ejercer sus derechos en sus territorios. Lo más preocupante es que esta realidad no se supera ni siquiera con sentencias de restitución favorables, pues los intereses económicos asociados al modelo agroindustrial extractivista han impedido la entrega material de los predios ordenadas en las sentencias de restitución de casos individuales y es probable que tengan el mismo impacto en los procesos étnicos del departamento, como ya ocurre en el caso de la comunidad Emberá del territorio de Tanela en Unguía.

Lo anterior es alarmante porque no se logra el objetivo mínimo de la política pública que es la restitución material de los predios, teniendo en cuenta que para el caso étnico los territorios son inembargables, imprescriptibles e inalienables. Es decir que, en principio, no deberían existir conflictos por el uso y la propiedad de la tierra, como efectivamente está ocurriendo. Por esto, es desalentador comprobar que el Estado reproduce las lógicas del modelo despojador de la agroindustria al priorizar las explotaciones mineras sobre los derechos de las comunidades como lo hizo el equipo de Asuntos Minero Energético e Infraestructura (Amei) durante su funcionamiento al interior de la URT hasta 2023. Por tanto, incluso después de superar los cuellos de botella para llegar a una sentencia, la

promesa de recuperar sus derechos sobre los territorios sigue sin materializarse.

Los cuellos de botella descritos se asemejan a un bucle porque se refuerzan entre sí. Es necesaria una respuesta estructural que atienda los distintos puntos del bucle para romperlo definitivamente. De lo contrario, pasarán otros diez años sin que ni siquiera se alcance el objetivo mínimo de la política que es la restitución material de los territorios. A continuación, se presentan algunas recomendaciones que pueden acabar con el bucle.

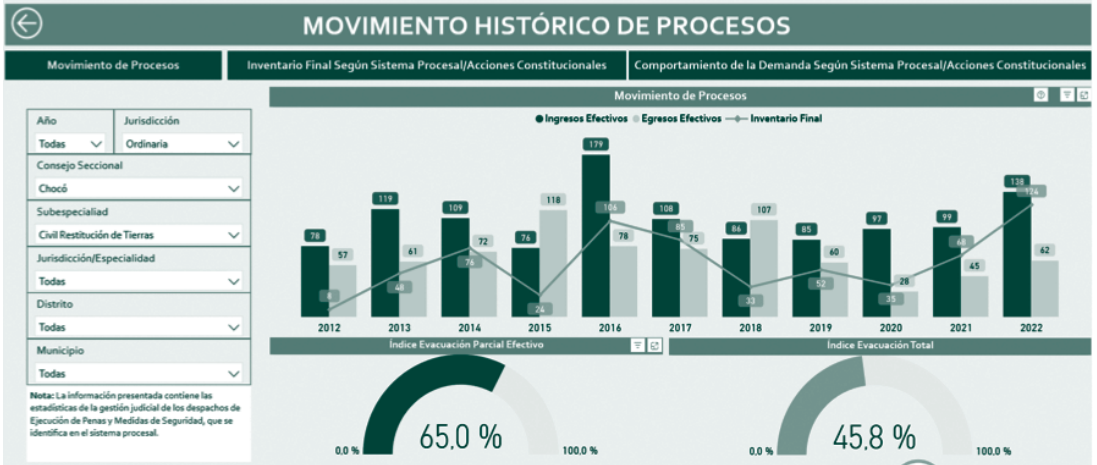
Recomendaciones

1. Jueces especializados en procesos étnicos. La cantidad de casos de solicitud de restitución de derechos territoriales y las complejidades descritas ameritan la creación de jueces que se dediquen exclusivamente a atender estos procesos, garantizando un conocimiento adecuado de los funcionarios judiciales sobre asuntos étnicos. Esta propuesta ya se ha discutido a propósito del plan de acción que debe presentar el Consejo Superior de la Judicatura en cumplimiento de lo ordenado en la sentencia T-341 de 2022⁷⁷. Además, la creación de estos juzgados elimina uno de los incentivos negativos que existen en el Sistema Nacional de Estadísticas Judiciales (Sinej). En el caso del Juzgado de Restitución de Tierras de Quibdó, su índice de evaluación parcial efectiva acumulado de 2012 a 2022 es del 65 %⁷⁸.

⁷⁷ Durante el proceso de publicación de este informe el Consejo Superior de la Judicatura, a través del acuerdo PCSJA23-12124 del 19 de diciembre de 2023, creó cinco Juzgados Civiles del circuito especializados en restitución de tierras con enfoque étnico.

⁷⁸ Definido en el Acuerdo PCSJA19-11207 del Consejo Superior de la Judicatura como "el porcentaje resultante de la división de egresos efectivos entre ingresos efectivos de un despacho. Un índice de Evacuación Parcial Efectivo, superior al 100% indica la desacumulación de procesos del inventario final y un valor inferior al 100%, representa la acumulación"

Figura 42. Movimiento histórico de los procesos de restitución de derechos territoriales en Chocó



Nota. Estadísticas de Gestión Judicial (Rama Judicial- Consejo Superior de la Judicatura, s.f.).

2. Fortalecimiento a la gestión catastral. Es vital superar la falta de información sobre la titularidad de los derechos reales, la cabida de los predios y sus linderos. Esta necesidad se ha identificado desde 2010 en el CONPES 3641, pero aún hoy continúan graves vacíos de información. Según cifras del IGAC, con corte al 1 de enero de 2019, el 66,00 % del territorio nacional tenía información catastral desactualizada, el 28,32 % no contaba con formación catastral y solo el 5,68 % del territorio nacional tenía información actualizada (IGAC, 2019). La habilitación de la URT como gestora catastral en 2022 es un paso importante, pero se requiere mejorar la capacidad del IGAC, entidad que debe prestar el servicio de catastro cuando no existan gestores catastrales habilitados en los municipios.

3. Reglas claras para ocupantes no étnicos. Aunque el Plan Nacional de Desarrollo *Colombia Potencia Mundial de la Vida* (Ley 2294 de 2023) adicionó a la Ley 1448 de 2011 un artículo para tratar el tema de los segundos ocupantes, los Decretos

Ley 4633 y 4635 de 2011 no contienen ninguna disposición al respecto. Es fundamental que a través de la Comisión Nacional de Territorios Indígenas y de la Comisión Consultiva de Alto Nivel para las Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras se aborde el tema, se reconozca la presencia de personas que encajan en la definición de segundos ocupantes (que no son simples poseedores de mala fe) y se establezcan normas específicas para tratar estos casos.

4. Fortalecimiento de los procesos organizativos y las capacidades de las autoridades étnicas. Es necesario contar con información clara y actualizada de los miembros de cada una de las comunidades para determinar quiénes son los *ocupantes no étnicos*. Para el caso de los Consejos Comunitarios, se requiere que se cuente con reglamentos internos que establezcan los requisitos para ser considerado parte del Consejo y los derechos de usufructo con los que cuenta cada uno de sus miembros o familias. Además, es necesario dotar de herramientas a las autoridades étnicas, negras e indígenas, para la elaboración de los autocensos. Ambas tareas son competencia del Ministerio del Interior a través de su Dirección de Asuntos para Comunidades Negras, Afrocolombianas, Raizales y Palenqueras y de la Dirección de Asuntos Indígenas, Rom y minorías.

5. Mayor despliegue territorial y creación de una burocracia especializada. La recomendación de que las instituciones estatales hagan presencia en los territorios y mejoren la dotación de bienes públicos no es una novedad en la literatura especializada. Incluso el Estado colombiano asumió explícitamente este compromiso en el Acuerdo Final de Paz con las zonas PDET (Programas de Desarrollo con Enfoque Territorial). No obstante, la realidad demuestra que la institucionalidad sigue siendo débil y fácilmente permeable a la cooptación de actores armados y actores económicos asociados al modelo de desarrollo despojador. Se requiere de funcionarios de carrera administrativa especializados en asuntos agrarios y de restitución que escalen las capacidades

.....

estatales (Sánchez, 2017; Acero, 2018), pues la mala praxis de suplir los cargos con contratistas ocasiona retrocesos y demoras por la falta de conocimientos del personal asignado y el desconocimiento de los procesos. Esta capacidad instalada será esencial para los programas de acceso a tierras y la creación de la jurisdicción agraria. Además, para superar el atasco en la cola de solicitudes que existe en la fase administrativa se requiere más personal para ampliar la capacidad de respuesta.

6. Enfoque étnico. El enfoque étnico no se agota en cursos o capacitaciones. Es fundamental el conocimiento de los territorios y el diálogo con los sujetos étnicos que solo provee la experiencia. La comprensión de las realidades y las dinámicas territoriales se adquiere entrando a los territorios. Esto implica diálogo con los miembros de las comunidades y rendimiento de cuentas constante con las autoridades étnicas; respetando sus procesos internos de deliberación y organización. La presentación de la demanda no se puede entender como el fin del contacto con el territorio y las comunidades, pues este es solo el final de etapa administrativa, pero el inicio de la judicial y, posteriormente, la de posfallo. Es esencial que las comunidades étnicas estén informadas del avance de sus procesos, así como de las acciones que desarrolla la URT y demás entidades encargadas en cada etapa para garantizar su derecho al acceso al territorio.

7. Articulación interinstitucional y presencia de la Procuraduría. La firma de convenios de cooperación interinstitucionales y mesas bilaterales de trabajo para temas relacionados con restitución de tierras ha dado buenos resultados en otras regiones del país como el distrito judicial del Valle del Cauca (Triana, López, Valencia, Ortega, et al., 2021), por lo que se recomienda su implementación en el departamento de Chocó. También, se requiere de un acompañamiento más robusto de la Procuraduría para que, a través de sus competencias disciplinarias, cumpla con la tarea de asegurar la coordinación interinstitucional que ha asumido el Juzgado de Tierras de Quibdó para la materialización de sus órdenes.

La Reparación Colectiva en Chocó, lejos de ser una reparación transformadora

El Decreto 1084 de 2015 dice que “la reparación colectiva tendrá un enfoque transformador y diferencial en tanto propenda por eliminar los esquemas de discriminación y marginación de los sujetos colectivos, que pudieron contribuir a la ocurrencia de los hechos victimizantes” (Art. 2.2.7.8.1). A esto responden también los objetivos del programa, que son punto de partida del análisis y que fueron expuestos antes. Adicionalmente, el Acuerdo Final para la Terminación del Conflicto y la Construcción de una Paz Estable y Duradera reconoció la importancia de los procesos de reparación colectiva y las partes acordaron fortalecerlos y garantizar la articulación con los PDET, ordenando la incorporación de los PIRC a estos, así como el fortalecimiento de los PIRC en zonas no priorizadas como PDET.

Todo lo anterior con el fin de recordar las bases de la reparación, entender su importancia y aterrizar a la realidad que viven hoy en día las comunidades étnicas que son sujetos de reparación colectiva en Chocó, porque la pregunta que nos atañe es: ¿Se han cumplido los objetivos de la reparación colectiva en el departamento, luego de más de 11 años de su implementación? Como se evidenció en el capítulo tres, la respuesta es negativa, tanto desde las cifras como desde la percepción de las propias comunidades del departamento de Chocó.

Sin embargo, vale la pena mencionar que esta respuesta no impide ver las virtudes e impactos positivos que ha tenido la política de víctimas y, particularmente, el programa de reparación colectiva en los territorios. Es de reconocer que en muchas zonas alejadas de Chocó y abandonadas antes por el Estado, la institucionalidad ha llegado a través del programa y la población vulnerable ha empezado a ser vista y atendida, por ser víctima. La ruta de reparación colectiva ha sido reparadora en sí misma, en muchos casos, al acercarse y darle lugar a las voces de personas y comunidades históricamente excluidas,

al darle importancia a las acciones de sanación y reconocer la necesidad imperativa de reconstruir el tejido social, de restituir derechos y bienes afectados por el conflicto y de propender por la dignificación de las víctimas. De ahí que, la intención en este informe no es desmeritar o desconocer los resultados positivos, pero sí llamar la atención sobre la situación actual y contribuir a poner sobre la mesa la discusión para que pueda corregirse el camino y no seguir sumando cargas a la gran deuda del Estado colombiano con las comunidades étnicas del país.

En ese sentido, vale la pena mencionar que los problemas que presenta la Reparación Colectiva tienen diferentes raíces y causas, como se mencionó en el capítulo tres: un nivel estructural y estatal, un nivel institucional y un nivel centrado en el diseño del programa, que se cruzan entre ellos. De ello podemos resaltar las siguientes conclusiones:

1. Definición del derecho a la reparación colectiva. Uno de los grandes problemas a lo largo de la implementación del programa es que el Estado no ha definido claramente qué es el derecho a la reparación colectiva. No se ha llenado de contenido técnico la política pública por parte de las instancias correspondientes con todo lo que eso debería implicar —como líneas de base, definición de poblaciones, límites y objetivos claros— más allá de la construcción de un modelo por parte de la Uariv, que dio solución a muchas de las falencias que se presentaban antes del 2018, en términos metodológicos de la ruta y con respecto a la ejecución de los PIRC, pero que no da solución a otras fundamentales —que ya han sido expuestas en este informe— para la efectiva garantía del derecho a la reparación.

2. Balance negativo de implementación en Chocó. Es evidente que, en términos de cifras, el balance de los once años de implementación es negativo tanto para el nivel nacional como para el departamento. De los 103 sujetos de reparación colectiva étnicos en ruta en el departamento, 46 se encuentran embotellados en las dos primeras fases, lo que significa que el 47 % de los sujetos en Chocó inscritos en el RUV no ha sido

contactado por la Uariv o está en los primeros acercamientos. Este es un problema que se puede ver en todo el país, pero en Chocó la cifra aumenta un 7 %.

Adicionalmente, resulta dramático que en Chocó no haya un solo PIRC étnico implementado en su totalidad; que, de los 103 sujetos, 82 estén estancados en las primeras fases y solo 17 tengan PIRC en implementación, siendo las subregiones de la Costa Pacífica y el Bajo Atrato las que preocupan más por los retrasos e incumplimientos. Estas cifras reflejan la crisis de la reparación colectiva que se vive a nivel nacional, pero es fundamental resaltar que estas cifras son más que eso. Son los derechos, las expectativas y las promesas hechas a 103 comunidades negras e indígenas compuestas por miles de personas que decidieron confiar de nuevo en la institucionalidad al aceptar su ingreso al Programa de Reparación Colectiva con la esperanza de ser reparadas, muchas veces no solo por los hechos enmarcados en el conflicto armado, sino también por la desigualdad a la que han estado sometidas históricamente en el acceso a bienes y servicios que deben ser ofrecidos por el Estado.

A lo largo de la construcción del presente informe, a través de entrevistas con los sujetos de reparación colectiva de Chocó, quedó claro que no se sienten reparados y que, por el contrario, sienten que las instituciones no han cumplido los compromisos, que las medidas implementadas no han sido suficientes o no han sido lo que esperaban, por lo que la confianza en la institucionalidad sigue siendo minada.

3. Baja capacidad presupuestal. El rezago en la implementación tiene diferentes causas, y una de las principales es la capacidad presupuestal. Aunque los recursos asignados para la reparación colectiva han ido en aumento desde su inicio, el Modelo de Reparación Colectiva impone el mismo tope presupuestal para todos los sujetos de reparación a nivel nacional, tanto para la ruta en general como para la implementación del PIRC, sin contemplar la situación real de un departamento como Chocó

.....

en el que las condiciones de acceso y conectividad dificultan los procesos y aumentan significativamente los costos en toda la ruta. La situación de algunas subregiones es dramática, como es el caso del Baudó o la Costa Pacífica. Esos costos adicionales que, en su mayoría son logísticos, se cargan a la reparación de las comunidades alimentando el círculo de desigualdad entre ellas y las del resto del país con condiciones más favorables que tienen la posibilidad de invertir más en las acciones realmente reparadoras.

4. Aumento en el ingreso de colectivos al Programa de Reparación Colectiva. A lo anterior, se suma que la cantidad de colectivos que ingresan al programa aumenta cada día más. Esto ha ido ensanchando el hueco presupuestal. El área encargada de la implementación es una subdirección sin la capacidad técnica o financiera para abarcar la demanda de colectivos actual.

En este punto es necesario revisar las cifras a nivel nacional (como se muestra en la Tabla 9) porque de ello también depende la ejecución en el departamento.

Tabla 9. Sujetos de Reparación Colectiva en el Registro Único de Víctimas desde 2021

	RUV Nacional	RUV Chocó	RUV étnico Chocó
31 de diciembre de 2021	821	89	80
31 de julio de 2022	857	106	101
31 de enero de 2023	879	108	103

Nota. Elaboración propia a partir de la información obtenida de la Subdirección de Reparación Colectiva de la Uariv.

La Tabla 9 muestra que en un año en el RUV se registraron 58 nuevos sujetos a nivel nacional, casos que entran a engrosar el listado de los que se encuentran estancados en la primera fase de la ruta y que tendrán que esperar unos años para ser

priorizados para su inicio, teniendo en cuenta que la Uariv cuenta con capacidad técnica y presupuestal para priorizar solo alrededor de 20 colectivos por año para iniciar las actividades (Entrevista 15, exfuncionaria de la Uariv, 11 de abril de 2023). El modelo no atiende este cuello de botella ni cuenta con criterios técnicos para priorizar los sujetos que inician la ruta. Es aquí donde se concentra la mayor parte de problemas presupuestales. Eso, por supuesto, afecta la ejecución en Chocó.

Así, el panorama en el departamento resulta desalentador: 23 sujetos étnicos ingresaron al RUV en 2022, y pasaron a hacer parte de esos casos que están en las dos primeras fases de la ruta y que no encuentran avances. Vale la pena mencionar que varios de ellos están inscritos desde el 2015 y aún están estancados allí sin esperanza de iniciar. A esto se suma que no tienen ningún tipo de contacto o información por parte de la entidad después de la notificación de inclusión en el RUV.

5. Fallas a la hora de definir los límites entre el Programa de Reparación Colectiva y la política social estatal. Los retrasos también se explican por el conflicto armado, que sigue vivo, y las comunidades siguen siendo victimizadas, por lo que tienen el derecho de declarar ante el Ministerio Público para ingresar al programa. Además, el programa es visto como una oportunidad para las comunidades rezagadas de Chocó —y del país— de acceder a la oferta institucional de la política social estatal.

De hecho, la línea entre reparación y política social es muy fina y muchas veces se ha confundido. Se ha endilgado la responsabilidad de garantizar los derechos económicos, sociales y culturales a la reparación colectiva por el hecho de ser transformadora, y se ha dejado a un lado la responsabilidad que tienen otras entidades nacionales y locales para garantizar derechos como educación, salud, vivienda o saneamiento básico. En contextos de pobreza y desigualdad, donde las necesidades básicas no son cubiertas, hablar de reparación con medidas simbólicas o políticas resulta contradictorio y cuestionado por las comunidades. Primero habría que

satisfacer las necesidades materiales fundamentales para poder hablar de reparación y, es claro que no es posible cargarle a los PIRC lo que debería ser cubierto desde otros frentes de la política social.

6. Desarticulación entre entidades estatales. Una de las grandes críticas que se le puede hacer al modelo y a la Uariv como coordinadora del SNARIV, pero también al Gobierno nacional en general, es la deficiente articulación entre las entidades que deberían tener responsabilidades para la implementación de la ruta de reparación y de los PIRC para la reparación integral como lo ordenan las normas. La realidad es que son pocas las entidades de nivel nacional que tienen una oferta específica para sujetos de reparación colectiva o que priorizan la reparación como criterios de la focalización de la oferta. Con respecto a las entidades territoriales, es importante decir que los colectivos en Chocó se ubican en municipios de sexta categoría y el departamento tiene poco margen de maniobra para implementar medidas o adquirir compromisos adicionales a los ya existentes e inminentes.

A esto se suma que la Uariv ejerce como coordinadora del sistema, pero siendo una unidad administrativa no cuenta con las herramientas pertinentes para obligar a las entidades a actuar, que muchas veces tienen una categoría superior dentro de la estructura estatal. Esto deriva en que la oferta para los sujetos de reparación se restringe, en muchos casos, a lo que puede hacer la Uariv dentro de sus competencias y limitaciones a nivel fiscal. Lo anterior trae dificultades técnicas en términos de las competencias y responsabilidades para la ejecución del programa, pero también enormes dificultades presupuestales para el programa de reparación.

Adicionalmente, a pesar de ser un programa administrativo, evidentemente las dinámicas político-electorales impactan la implementación de la ruta al depender del juego político, sobre todo, en los departamentos donde las direcciones territoriales

se mueven de acuerdo con él, por ejemplo, con respecto a los procesos de contratación de personal.

7. Fallas en la aplicación del enfoque étnico y de género en el departamento. Se hace necesario hacer el análisis de todo lo que pasa en el Chocó a la luz de la falta de implementación de un enfoque étnico efectivo, teniendo en cuenta que el 95 % de los casos de reparación son étnicos. Todo lo escrito antes apunta a que no existe un enfoque étnico claro y que sea efectivo, empezando por el hecho de que el modelo fue diseñado a la luz de la Ley 1448 y no de los Decretos-Ley Étnicos. Es claro que existe un desconocimiento de 'lo étnico' en el Estado y, ese desconocimiento lleva necesariamente a su rezago o a dejarlo a ciertos grupos considerados 'expertos', lo que genera sobrecargas y a mayores riesgos de retrasos en la ruta.

Adicionalmente, no es claro de qué manera se aplica el enfoque de género en la ruta de reparación colectiva para sujetos étnicos. Los lineamientos no son claros y no se conocen indicadores efectivos para su incorporación. Esto socava los derechos de las mujeres dentro de las comunidades étnicas a la igualdad y la participación en los espacios de toma de decisión, más allá de cumplir con un número determinado de mujeres en los grupos de apoyo. En ocasiones, el reconocimiento irrestricto e irreflexivo sobre el derecho al gobierno propio, así como la falta de lineamientos claros para la implementación de la ruta con enfoque de género o de interseccionalidad, lleva a socavar los derechos de las mujeres negras e indígenas, y perpetúa condiciones de desigualdad y discriminación dentro de las comunidades, lo que, a su vez, alimenta el círculo de la violencia.

La Ley 1448 y los Decretos Ley Étnicos hicieron promesas que ahora están siendo incumplidas y, con ello:

1. No se están transformando las condiciones y los esquemas de discriminación y marginación que contribuyeron a la victimización. Por el contrario, dichos esquemas siguen vigentes causando nuevas

victimizaciones que alimentan lo que podríamos llamar una bola de nieve que no para de crecer.

2. Se continúa socavando la confianza ciudadana en las instituciones partiendo de promesas quebrantadas que van desde los incumplimientos de los cronogramas acordados hasta las medidas que no se podrán implementar por diferentes razones.
3. El Estado colombiano está perdiendo la valiosa oportunidad de aglutinar la política social distribuyendo de manera adecuada los recursos, al no reconocer la reparación colectiva como una oportunidad de llevar posibilidades de acceso y transformar las condiciones de pobreza y marginación de cientos de comunidades en Chocó y en el país. Esto es algo que se quedó en la ley como objetivos soñadores e ideales que no responden a las posibilidades reales de un Estado como el colombiano, siendo Chocó uno de los departamentos que mejor ilustra los rezagos de un diseño institucional insuficiente que no tiene la capacidad de cumplir los objetivos inicialmente planteados. Por ahora, la reparación no está siendo reparación y mucho menos transformadora.

Siendo estas las principales conclusiones, este informe se propone brindar recomendaciones que parten de ellas y que no pueden ser dirigidas exclusivamente al departamento, porque ya ha quedado en evidencia que los problemas y obstáculos le trascienden.

Recomendaciones

1. Priorizar al departamento del Chocó. Resulta pertinente, una vez más, hacer un llamado al Gobierno nacional y al Estado en general para poner la mirada sobre el departamento de Chocó. Los problemas y obstáculos aquí expuestos con respecto al Programa de Reparación Colectiva se agudizan y se exacerban

en este departamento, por lo que es necesario revisarlos teniendo en cuenta estas desigualdades, así como la situación humanitaria y social crítica que vive el departamento desde hace años y que han advertido tantas veces las organizaciones de la sociedad civil. Las recomendaciones aquí expuestas están dirigidas a un nivel macro, pero con la ilusión puesta en que la marcha eficiente y eficaz del programa redunde en el beneficio directo de Chocó.

2. Revisar el Programa de Reparación Colectiva a la luz del enfoque étnico. Es fundamental revisar la Ley 1448 y, sobre todo, poner la lupa en los Decretos-Ley Étnicos, a la luz de la experiencia, de los aprendizajes ya obtenidos y de las deficiencias identificadas en la implementación del Programa de Reparación Colectiva. Esto implica definir el derecho a la reparación colectiva y revisar la política pública para llenarla del contenido técnico que debería tener con la formulación debida de problemas y soluciones para las poblaciones objetivo.

El Gobierno nacional actual presentó un proyecto de ley para reformar la Ley de Víctimas con la intención de articular la política de víctimas con la política de paz, pero no se habla de la revisión o propuestas sobre los Decretos-Ley Étnicos. Debería aprovecharse esta oportunidad para hacer una revisión completa de la política pública y adoptar lineamientos para la implementación de un enfoque étnico real y efectivo con instrumentos para su implementación y medición, que incluya la democratización del conocimiento alrededor de los temas étnicos.

4. Articulación interinstitucional que desemboque en la implementación del programa. La articulación interinstitucional requiere un esfuerzo de Estado que va más allá del rol de coordinación asignado a la Uariv. Es necesario que sea el Gobierno nacional el que imparta lineamientos y asignaciones claras de todas las entidades de nivel nacional y territorial en cuanto a reparación colectiva, que pase por la asignación de metas, funciones y presupuestos en los instrumentos de

.....

planeación, empezando por el Plan Nacional de Desarrollo. Esto con el fin de permitir la articulación efectiva entre las entidades, partiendo de responsabilidades y no de la voluntad política. No solo para cumplir con los compromisos sobre medidas contenidas en los PIRC, sino también para que se prioricen las zonas de presencia de sujetos de reparación para la garantía de los derechos económicos, sociales y culturales, de acuerdo con la oferta y competencias de las entidades. Esto contribuiría a que no se siga viendo al PIRC como el instrumento para llevar esos derechos a las comunidades, lo que aumenta la sensación de insatisfacción con respecto a la reparación.

5. Articulación entre la política de víctimas y la política de paz.

Lo anterior se relaciona con el compromiso ya adquirido de articulación entre la política de víctimas y la política de paz, que en términos concretos se traduce en la articulación entre instrumentos de planeación para la reparación como los PDET, los PIRC y, ahora, los Toar (trabajos, obras y actividades), como lo establece el Acuerdo Final de Paz. Si no se encuentra la manera de articular, podría configurarse en funciones adicionales para las entidades y nuevos compromisos que serán difíciles de cumplir. Esto podría darse en el momento de la formulación de los PIRC o los Toar, revisando qué medidas existen y de qué manera los instrumentos pueden coadyuvarse. Por ejemplo, se podría revisar de qué manera puede constituirse como trabajo u obra con contenido reparador la contribución por parte de las personas comparecientes ante la Jurisdicción Especial para la Paz (JEP) a medidas determinadas en los PIRC.

6. Fortalecimiento institucional dentro de la Uariv. Para dar solución a los problemas de articulación interinstitucional, es necesario que la Uariv fortalezca las instancias de coordinación como el Subcomité de Reparación Colectiva; que no se vea como un espacio para tramitar medidas con entidades que tengan la voluntad, sino que se le dé un lugar preponderante para dar lineamientos técnicos en torno al Programa de Reparación Colectiva a otras entidades.

Aunado a lo anterior, se recomienda que se revise la estructura de la Subdirección de Reparación Colectiva, teniendo en cuenta la magnitud de la ejecución del Programa en términos de población beneficiaria y cantidad de presupuesto. Si ocupara un rango distinto en el organigrama podría tener la infraestructura y el músculo financiero para la ejecución. En la actualidad cuenta con alrededor de ochenta personas en el nivel nacional y aproximadamente cien en el nivel territorial, y no alcanzan a cubrir la demanda de 879 sujetos, que además va en aumento.

Finalmente, la Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 puede construir una línea base para la medición rigurosa de la implementación del programa con criterios técnicos que se ajusten a los objetivos reales y competencias tanto de la Uariv como de cada una de las entidades que deben tener responsabilidades en la implementación de la ruta y PIRC

7. Asignación presupuestal, teniendo en cuenta las diferencias territoriales en el país. Resulta primordial que se determinen los valores asignados para la reparación colectiva, de acuerdo con los costos y precios de cada territorio. Esto sería clave para los territorios del Chocó con mayores dificultades de conectividad donde los precios son más altos para que los recursos de la reparación sean invertidos en acciones reparadoras y no en los rubros logísticos.

8. Enfoque interseccional. Formular directrices claras sobre la incorporación de lineamientos técnicos para adoptar un enfoque de interseccionalidad en sujetos de reparación colectiva étnicos, lo que debe incluir la promoción de espacios de diálogo para su construcción. Esto debe contener directrices para la formulación de indicadores de medición y para el fortalecimiento de la participación de las mujeres de los colectivos, sin menoscabar el derecho al gobierno propio y la autonomía, pero propendiendo por un diálogo directo entre la Uariv y las mujeres. Se debe tener en cuenta que muchas mujeres tienen mayores dificultades que los hombres

.....

para interlocutar en español, por lo que es necesario que se encuentren las maneras más adecuadas para permitir y promover su participación significativa y en su lengua materna.

9. Fortalecimiento de procesos internos y mayor vigilancia por parte de los organismos de control. El modelo debe hacer más expedita la ruta para disminuir los tiempos de ejecución. Esto se puede lograr no separando tajantemente cada una de las fases en el afán de apegarse a un marco lógico que, si bien soluciona muchos problemas, ha ocasionado que los tiempos entre fase y fase se dilaten excesivamente. La fase de caracterización de daños puede contener elementos de la fase de formulación para que las acciones de reparación vayan siendo vislumbradas y, tanto los sujetos como los equipos de la Uariv, puedan tener claridades desde antes para avanzar en los trámites que se requieren para la formulación y aprobación técnica.

Igualmente, tanto la Uariv como las entidades competentes deben tener presente que los asuntos técnicos también son políticos y que temas como la deficiente ejecución de los operadores logísticos puede entorpecer, cuando menos, los procesos en curso con los colectivos. Es crucial que el Estado y especialmente los organismos de control pongan la lupa en las contrataciones para evitar la corrupción o la fuga de recursos que podrían ser invertidos en la reparación.

10. Creación de una burocracia especializada. Las personas contratadas para ejecutar el programa, especialmente en Chocó, deben contar con las capacidades técnicas y políticas que se requieren y que incluyen el conocimiento e integración de enfoques como el étnico y de género. Esto para disminuir las deficiencias en los documentos de caracterización y, por ende, en la formulación de los PIRC, lo que, eventualmente, contribuiría a dar celeridad a la ruta.

Referencias

- Abondano, Alejandro; Peña-Huertas, Rocío del Pilar; Ruiz, Luis Enrique. (2018). Entre el querer y el hacer: Una evaluación de la capacidad del estado colombiano para la atención de la ocupación secundaria en el marco de la Ley 1448. En Francisco Gutiérrez, Rocío del Pilar Peña y María Monica Parada (Eds.), *La tierra prometida: Balance de la política de restitución de tierras en Colombia* (pp. 139-172). Universidad del Rosario.
- Bonet, Jaime. (2007). ¿Por qué es tan pobre el Chocó? *Revista del Banco de la República*, 80(954), 17-62.
- Cagan, Steve y Kelsey, Mary. (2020). *El precio del oro: minería mecanizada en el Chocó, Colombia*. Diócesis de Quibdó y Misereor.
- Cano López Wilmar Alexander. (2017). Entre dragas y trasmallos: minería mecanizada y cambios en las actividades de pesca en comunidades negras de la cuenca media del río Atrato, Chocó, Colombia. *Bioétnia* (14), 111-130.
- CEV [Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad]. (2022a). *Caso "Concesiones mineras a empresas en territorios colectivos, control armado, minería ilegal y desplazamiento en el territorio colectivo de Cocomopoca y el resguardo indígena del Alto*
-

Andágueda". CEV. <https://www.comisiondelaverdad.co/caso-bajo-atrato-interetnico>

CEV [Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad]. (2022b). *Caso "Desplazamiento forzado y confinamiento del pueblo Indígena Wounaan del Río San Juan en Chocó y Buenaventura (2004 - 2019)"*. CEV. <https://www.comisiondelaverdad.co/caso-bajo-atrato-interetnico>

CEV [Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad]. (2022c). *Documento de profundización de la experiencia de la Mesa Interétnica del Medio Atrato*. CEV.

CEV [Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad]. (2022e). *Caso "Urabá Darién: el desplazamiento mutante"*. CEV. <https://www.comisiondelaverdad.co/caso-uraba-darien>

CEV [Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad]. (2022f). *Hallazgos y recomendaciones. Hay futuro si hay verdad: Informe Final de la Comisión para el Esclarecimiento de la Verdad, la Convivencia y la No Repetición*. CEV. <https://www.comisiondelaverdad.co/hallazgos-y-recomendaciones-1>

Cinep/PPP. (2020). *Violencia, racismo y conflictos socioambientales. El despojo de tierras en el Consejo Comunitario de los ríos La Larga y Tumaradó*. Cinep/PPP.

Cinep/PPP. (2021). *¿Por qué es tan difícil negociar con el ELN? Las consecuencias del federalismo insurgente, 1964-2020*. Cinep/PPP. <https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/por-que-es-tan-dificil-negociar-con-el-eln-las-consecuencias-de-un-federalismo-insurgente-1964-2020/>

Cinep/PPP; ABColombia, Tierra Digna y Unión Europea. (2015). *Alimentando el conflicto en Colombia: el impacto de la minería de oro en Chocó*. Cinep/

PPP. <https://www.cinep.org.co/publicaciones/es/producto/alimentando-el-conflicto-en-colombia-el-impacto-de-la-mineria-de-oro-en-choco/>

CNMH [Centro Nacional de Memoria Histórica]. (2010). *Bojayá: la guerra sin límites*. Taurus.

CNMH [Centro Nacional de Memoria Histórica]. (2022). *La guerra vino de afuera. El Bloque Pacífico en el sur del Chocó: una herida que aún no cierra*. CNMH.

Colmenares, Germán. (1979). *Historia económica y social de Colombia, Popayán: una sociedad esclavista. 1680-1800*. La Carreta Inéditos.

Comisión Colombiana de Juristas. (2019). *Radiografía de la restitución de tierras en Colombia*. Comisión Colombiana de Juristas. https://www.coljuristas.org/documentos/tmp/Radiografia_de_la_restitucion_de_tierras_en_Colombia_2019.pdf

CIVP [Comisión Interétnica de la Verdad del Pacífico], FISCH [Foro Interétnico Solidaridad Chocó] y Viva la Ciudadanía. (2019). *Impactos étnico-territoriales del conflicto armado en el Chocó: aportes a la Comisión de la Verdad*.

Comisión de Seguimiento y Monitoreo a la Implementación de la Ley 1448 de 2011 "Ley de Víctimas y Restitución de Tierras". (2022). *Noveno informe de seguimiento al Congreso de la República 2021- 2022*. Congreso de la República - Cámara De Representantes. <https://www.camara.gov.co/sites/default/files/2022-08/Informe%20-%20Victimas.pdf>

Dane [Departamento Administrativo Nacional de Estadística]. (2018a). *Departamento del Chocó*. Dane. https://sitios.dane.gov.co/cnpv/app/views/informacion/perfiles/27_infografia.pdf

Dane [Departamento Administrativo Nacional de Estadística]. (2018b). *Censo Nacional de Población y Vivienda 2018*. Dane. <https://www.>

dane.gov.co/index.php/estadisticas-por-tema/demografia-y-poblacion/censo-nacional-de-poblacion-y-vivenda-2018

Decreto 4633 de 2011. *Por el cual se establece medidas específicas de asistencia, atención, reparación integral y restitución de derechos territoriales para las comunidades y grupos indígenas.* 9 de diciembre de 2011. D.O No. 48.278

Decreto 4635 de 2011. *Por el cual se dictan medidas de asistencia, atención, reparación integral y de restitución de tierras a las víctimas pertenecientes a comunidades negras, afrocolombianas, raizales y palenqueras.* 9 de diciembre de 2011. D.O. No. 48.278.

Decreto 4802 de 2011. *Por el cual se establece la estructura de la Unidad Administrativa Especial para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas.* 20 de diciembre de 2011. D.O. No. 48289.

Decreto 1084 de 2015. *Por medio del cual se expide el Decreto Único Reglamentario del Sector de Inclusión Social y Reconciliación.* 26 de mayo de 2015. D.O No. 49.523.

Defensoría del Pueblo. (2016). *Problemática humanitaria en la región pacífica - subregión Chocó.* Defensoría del Pueblo. https://publicaciones.defensoria.gov.co/desarrollo1/ABCD/opac_dp/php/buscar_integrada.php

Defensoría del Pueblo. (23 de junio de 2023). *Chocó representa el 79% de los confinamientos en el país y es el segundo departamento con más desplazamientos forzados.* Defensoría del Pueblo. <https://www.defensoria.gov.co/-/chocó-representa-el-79-de-los-confinamientos-en-el-pa%C3%ADs-y-es-el-segundo-departamento-con-más-desplazamientos-forzados>

Díaz, Catalina; Sánchez, Camilo y Uprimmy, Rodrigo (2009). *Reparar en Colombia: los dilemas en contextos de conflicto, pobreza y exclusión*. Centro Internacional para la Justicia Transicional (ICTJ) y Centro de Estudios de Derecho, Justicia y Sociedad (DeJusticia).

El Espectador. (2021). *Liderazgo en Chocó: el costo de defender el territorio*. <https://lapazenelterreno.com/mapas-de-riesgo/liderazgo-choco-costo-defender-territorio/index.html>

Holzapfel, Ursula; Kollwitz, Ulrich. (2014). *40 años de conflicto en el Alto y Medio Atrato: un análisis con base en 929 casos de personas asesinadas y desaparecidas*. Diócesis de Quibdó y Comisión Vida, Justicia y Paz.

Indepaz. (2013). *Impacto de la minería de hecho en Colombia. Estudios de caso: Quibdó, Istmina, Timbiquí, López de Micay, Guapi, El Charco y Santa Bárbara*. <https://es.slideshare.net/HamelRoyBelloRocha/impacto-delamineradehechoencolombiaindepaz>

_____. (2020). *Macrocriminalidad con licencia legal Urabá-Darién 1980-2014*.

IGAC [Instituto Geográfico Agustín Codazzi]. (2012a). *Mapa de tierras de Comunidades Negras, escala 1:2.000.000, Colombia*. IGAC. <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/tematicos>

IGAC [Instituto Geográfico Agustín Codazzi]. (2012b). *Mapa de Resguardos Indígenas, escala 1:2.000.000, Colombia*. IGAC. <https://geoportal.igac.gov.co/contenido/tematicos>

IGAC [Instituto Geográfico Agustín Codazzi]. (2019). *Estadísticas catastrales, corte a 1 de enero de 2019*. Bogotá D.C. Colombia: IGAC.

Jiménez, Orián. (2002). *El Chocó: libertad y poblamiento 1750-1850. Afrodescendientes en las Américas:*

trayectorias sociales e identitarias. 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia. Universidad Nacional de Colombia, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), 121-142.

Leal León, Claudia. (2009). La Compañía Minera Chocó Pacífico y el auge del platino en Colombia, 1897-1930. *Historia Crítica: edición especial.* 150-164.

Ley 1448 de 2011. *Por la cual se dictan medidas de atención, asistencia y reparación integral a las víctimas del conflicto armado interno y se dictan otras disposiciones.* Junio 10 de 2011. D.O No. 48.096.

MINTIC. (2022). Datos abiertos. *Resguardos indígenas a nivel nacional y Consejos Comunitarios.* <https://www.datos.gov.co/dataset/Resguardos-Ind-genas-a-Nivel-Nacional-2020/epzt-64uw/data>

Morris, Cheryl; Bautista, Ana Jimena; Dávila, Juana. (2020). *¿Restitución de papel? Notas sobre el cumplimiento del posfallo.* DeJusticia. <https://www.dejusticia.org/wp-content/uploads/2020/09/DD-60-RESTITUCION-de-PAPEL-WEB.pdf>

Mosquera, Sergio. (2002). Los procesos de manumisión en las provincias del Chocó. *Afrodescendientes en las Américas: trayectorias sociales e identitarias. 150 años de la abolición de la esclavitud en Colombia.* Universidad Nacional de Colombia, Instituto Colombiano de Antropología e Historia (ICANH), Institut de Recherche pour le Développement (IRD), Instituto Latinoamericano de Servicios Legales Alternativos (ILSA), 99-119.

OPT [Observatorio Pacífico y Territorio] y CRPC [Coordinación Regional del Pacífico Colombiano]. (2018). *Impactos de la minería en el Pacífico Colombiano.* SL. Observatorio Pacífico y Territorio (OPT); Coordinación Regional del Pacífico

Colombiano (CRPC); Misereor, HREV. <https://www.semillas.org.co/es/impactos-de-la-mineria-en-el-pacifico-colombiano>

Peña-Huertas, Rocío del Pilar, Abondano, Alejandro; Parada, Maria Mónica. (2019). Tres tensiones claves: la perspectiva de los jueces de restitución. En Gutiérrez, F., Peña, R. y Parada, M. (Eds.) *La tierra prometida: Balance de la política de restitución de tierras en Colombia*. Universidad del Rosario, pp. 173-200.

Portafolio. (23 de mayo de 2022). *Inician obras en la vía al mar Las Ánimas-Nuquí*. <https://www.portafolio.co/economia/infraestructura/inician-obras-en-la-via-al-mar-las-animas-nuqui-565832>

Ramírez, Camilo. (2018). *Balance de la aplicación de la política pública de restitución de tierras en territorios colectivos: el pacífico colombiano*. Ciencia Política, 13 (26), 183-222.

Restrepo, Eduardo; Gutiérrez, Alejandra. (2017). *Misioneros y organizaciones campesinas en el río Atrato (Chocó)*. Uniclaletiana. <https://librosypublicaciones.uniclaletiana.edu.co/index.php/Librosypublicaciones/catalog/book/Misioneros%20claretianos>

Segato, Rita. (2018). *Contra-pedagogías de la crueldad*. Treintadiez. <https://alejandroquinteros.files.wordpress.com/2021/04/rita-segato-contra-pedagogi-as-de-la-crueldad-pdf.pdf>

Sentencia C-588 de 2019. Corte Constitucional. 5 de diciembre de 2019.

Sentencia T-341 de 2022. <https://www.corteconstitucional.gov.co/relatoria/2022/T-341-22.htm>

SIMCO (s.f.). *Oro: producción desde 2012*. <https://www1.upme.gov.co/simco/Cifras-Sectoriales/Paginas/oro.aspx>

Rama Judicial – Consejo Superior de la Judicatura (s.f.). *Estadísticas Judiciales*. <https://www.ramajudicial.gov.co/web/estadisticas-judiciales/gestion-de-la-rama-judicial>

Resolución 03143 de 2018 [Uariv]. *Por la cual se adopta el modelo operativo de Reparación Colectiva de la Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas*. 23 de julio de 2018.

Tribunal Superior de Medellín Tribunal de Justicia y Paz, TSMJP (2020). *Sentencia contra Olimpo de Jesús Sánchez Caro y otros Ejército Revolucionario Guevarista(ERG)*. MagistradapONENTE: Beatriz Eugenia Arias Puerta. 31 de julio de 2020. Recuperado el 14 de diciembre de 2022 en: <https://www.ramajudicial.gov.co/web/sala-de-justicia-y-paz-tribunal-superior-de-medellin/decisiones-de-la-sala>

Torres Gutiérrez, Jorge Iván et al. (2010). *La explotación ilícita de recursos minerales en Colombia: casos Valle del Cauca (Río Dagua) - Chocó (Río San Juan), efectos sociales y ambientales*. Contraloría General de la Nación. <https://docplayer.es/13817593-La-explotacion-ilicita-de-recursos-minerales-en-colombia-casos-valle-del-cauca-rio-dagua-choco-rio-san-juan-efectos-sociales-y-ambientales.html>

Tostón, Maria Paula. (2020). *Los pueblos étnicos de Colombia: Derechos territoriales y reparaciones*. DeJusticia. <https://www.dejusticia.org/publication/los-pueblos-etnicos-de-colombia-derechos-territoriales-y-reparaciones/>

Triana, Bryan, et al. (2021). *Engranajes de la restitución: Articulación institucional en la etapa de posfallo*. <https://www.observatorioidetierras.org/engranajes-de-la-restitucion-articulacion-institucional-en-la-etapa-de-posfallo/>

Uariv [Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas]. (2018). *Modelo de Reparación Colectiva*.

<https://www.unidadvictimas.gov.co/sites/default/files/documentosbiblioteca/libromrcdigital.pdf>

Uariv [Unidad para la Atención y Reparación Integral a las Víctimas]. (2023). *Víctimas por hecho victimizante*. <https://cifras.unidadvictimas.gov.co/Cifras/#!/hechos>

Valencia, Emperatriz; Villa, William. (1991). Evolución del poblamiento del Chocó en el siglo XX: el caso del Medio Atrato, *Colonización del bosque tropical húmedo*. Corporación Araracuara y Banco Popular, 229-248.

UNODC [United Nations Office on Drugs and Crime]. (2020). *Cultivos de coca 2020: Chocó*. <https://biesimci.org/fileadmin/2020/documentos/censo/estadisticas-municipales/2020/choc.pdf>

UNODC [United Nations Office on Drugs and Crime]. (2021). *Cultivos de coca 2021: Chocó*. <https://biesimci.org/fileadmin/2023/documentos/censo/estadisticas-municipales/2021/choc.pdf>

Verdad Abierta. (29 de abril de 2015). *Los cinco "cuellos de botella" de la restitución*. <https://verdadabierta.com/los-cinco-cuellos-de-botella-de-la-restitucion/>

Verdad Abierta. (25 de enero de 2018). *¿Por qué 'desmontaron' la Unidad de Restitución de Tierras en Chocó?* <https://verdadabierta.com/por-que-desmontaron-la-unidad-de-restitucion-de-tierras-en-choco/>

Entrevistas

- Entrevista 1. Líder de Cocomacia, 15 de marzo de 2023. Quibdó, Chocó.
- Entrevista 2. Líder de Cocomanorte, 3 de marzo de 2023. Belén de Bajirá, Chocó.

- Entrevista 3. Líder de Cocomopoca, 15 de marzo de 2023. Quibdó, Chocó.
- Entrevista 4. Líder de Cocomacusal, 3 de marzo de 2023. Belén de Bajirá, Chocó.
- Entrevista 5. Líder de Cocolatu, 4 de marzo de 2023. Apartadó, Antioquia.
- Entrevista 6. Líder de Los Delfines, 26 de abril de 2023. Bahía Solano, Chocó.
- Entrevista 7. Líder del Consejo Comunitario de Cupica, 20 de abril 2023. Bahía Solano, Chocó.
- Entrevista 8. Líder de Acaba, 13 de abril de 2023. Istmina, Chocó.
- Entrevista 9. Líder del resguardo Mondó Mondocito, 15 de marzo de 2023. Quibdó, Chocó.
- Entrevista 10. Líder del Consejo Comunitario de Jiguamiandó, 3 de marzo de 2023. Carmen del Darién, Chocó.
- Entrevista 11. Lideresa de Acadesan, 17 de febrero de 2023. Istmina, Chocó.
- Entrevista 12. Exfuncionario de la URT, 13 de marzo de 2023, Bogotá D.C.
- Entrevista 13. Exfuncionaria URT, 16 de marzo de 2023. Bogotá, D.C.
- Entrevista 14. Exfuncionaria de la UARIV, 11 de abril de 2023. Bogotá D.C.
- Entrevista 15. Exfuncionaria de la UARIV, 11 de abril de 2023. Bogotá D.C.
- Entrevista 16. Efuncionaria de la UARIV, 16 de marzo de 2023. Quibdó, Chocó.
- Entrevista 17. Integrante de Siembra, 18 de marzo de 2023. Bogotá D.C.

Sobre las/os autoras/es

Laura Catalina Tovar Bohórquez. Politóloga de la Universidad de los Andes con maestría en Paz, Conflicto y Desarrollo de la Universidad de Bradford, Inglaterra. Investigadora del equipo de Justicia Transicional Étnica del Cinep/PPP desde el 2021.

Natalia Holguín López. Politóloga de la Pontificia Universidad Javeriana con énfasis en Resolución de Conflictos e Investigación para la Paz. Investigadora del Cinep/PPP desde 2023.

Sonia Cristina Vargas Perdomo. Politóloga de la Universidad del Rosario con maestría en Derechos Humanos y Democratización del Centro Interuniversitario Europeo para los Derechos Humanos y la Democratización. Investigadora del equipo de Justicia Transicional Étnica del Cinep/PPP desde el 2021.

Milton Alberto Valencia Herrera. Abogado y filósofo de la Universidad del Rosario, especialista en finanzas corporativas del CESA y magíster en Filosofía de la Universidad del Rosario. Investigador y abogado del equipo de Justicia Transicional Étnica del Cinep/PPP desde 2022.

Juan Pablo Guerrero Home. Politólogo de la Pontificia Universidad Javeriana, especialista en Derechos Humanos de la UPV/EHU, magíster en Derechos Humanos, Estado de Derecho y Democracia en Iberoamérica de la Universidad de Alcalá (UAH) y magíster en Gerencia para el Desarrollo de la Universidad Externado de Colombia. Subdirector de Programas y Proyectos de Cinep/PPP. Coordinador de la Línea Justicia Transicional Étnica.

.....



El Documento Ocasional número 88, *¿Y las víctimas del Chocó qué? La larga espera por la restitución de derechos territoriales y la reparación colectiva*, se terminó de editar en septiembre del año 2024 en la ciudad de Bogotá, D. C.

En la composición de los textos se utilizó la tipografía Roboto en distintos tamaños y pesos. La impresión se realizó sobre papel Holmen Book de 55 g en los talleres de Multi-impresos S.A.S.

Este informe es el resultado de un esfuerzo pionero de la Línea de Justicia Transicional Étnica del Cinep/ PPP, que tiene como objetivo fortalecer la capacidad del Estado para atender a las víctimas del despojo en el departamento del Chocó. Se exploran doce años de implementación de la Ley de Víctimas, centrándose en los procesos de restitución de derechos territoriales étnicos y de reparación colectiva. Así, lejos de ser una lista de acciones desconectadas, este Documento Ocasional ofrece un análisis detallado de los desafíos y obstáculos que enfrentan las políticas públicas en esta región, destacando las particularidades de sus subregiones y ofreciendo recomendaciones que buscan reorientar y mejorar la implementación de la política pública de víctimas hasta 2031. A través de un análisis profundo y riguroso, se busca no solo diagnosticar la situación actual, sino también proponer soluciones estructurales que permitan avanzar hacia una justicia reparadora para las comunidades afectadas.

 CinepProgramaporlaPaz

 Cinep_ppp

 Cinep_ppp

 Cinepppp

 CINEP/PPP

 @cinep_ppp

